

UZASADNIENIE

I. POTRZEBA NOWELIZACJI USTAWY

Na mocy ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398, z późn. zm.) został wprowadzony mechanizm okresowych analiz zmian dotyczących funkcjonowania kapitałowej części systemu emerytalnego. Funkcjonujące rozwiązania zostały zmodyfikowane ww. ustawą tak, aby ograniczyć tempo przyrostu państwowego długu publicznego przez zmniejszenie kosztów budżetowych funkcjonowania części kapitałowej systemu emerytalnego i potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, przy założeniu jak najmniejszej ingerencji w model systemu emerytalnego.

Zgodnie z art. 32 ww. ustawy Rada Ministrów została zobowiązana do dokonywania przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego i przedkładania Sejmowi informacji o skutkach obowiązywania ww. ustawy wraz z propozycjami zmian, nie rzadziej, niż co 3 lata. Pierwszego przeglądu systemu emerytalnego Rada Ministrów ma obowiązek dokonać, nie później niż do dnia 31 grudnia 2013 r.

W dniu 27 września 2013 r. Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi RP „Informację o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych wraz z propozycjami zmian”. Rada Ministrów zarekomendowała Sejmowi RP przyjęcie następujących rozwiązań:

1. Przeniesienie wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS.
2. Określenie zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w OFE i sposobu przenoszenia uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS.
3. Ustalenie nowej wysokości składki przekazywanej do OFE.
4. Umożliwienie ubezpieczonym dokonania wyboru czy chcą w dalszym ciągu przekazywać część składki do otwartych funduszy emerytalnych (w odniesieniu do przyszłych składek).

5. Likwidację minimalnej stopy zwrotu i urynkowanie zasad inwestowania OFE, w tym zniesienie ograniczeń inwestycji zagranicznych, w związku z realizacją wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-271/09.
6. Rewizję systemu opłat i wynagrodzeń funduszy emerytalnych.
7. Stymulację III filara – zmiany w IKZE.

Przedłożony projekt ustawy jest realizacją ww. rekomendacji Rady Ministrów, wynikających z przepisu art. 32 ust. 2 *ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398, z późn. zm.)*.

II. OGÓLNY ZAKRES ZMIAN

1) Określenie zasad wypłaty świadczeń.

Celem istnienia każdego systemu emerytalnego jest zabezpieczenie jego uczestnikom dochodów po zakończeniu aktywności zawodowej w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego. Emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych realizują zasadę dożywotności wypłaty świadczenia emerytalnego poprzez wypłatę ostatniego świadczenia emerytalnego za miesiąc, w którym świadczeniobiorca zmarł. Realność ochrony ubezpieczeniowej, czyli pewność spełnienia świadczenia jest gwarantowana przez państwo. W razie niedoboru środków oznacza to konieczność dotowania przez budżet państwa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tak by zgromadzone środki wystarczyły na wypłatę emerytur. Dodatkowo system ubezpieczeń społecznych nie może dyskryminować uczestników ze względu na płeć. W szczególności oznacza to, że wysokość emerytury wypłacanej kobiecie lub mężczyźnie może zależeć jedynie od wieku, w jakim przejdą na emeryturę i od wysokości środków zgromadzonych na kontach ubezpieczeniowych.

Ryzyko demograficzne w systemie emerytalnym wynika z konieczności finansowania obecnie wypłacanych świadczeń bieżącymi dochodami. W wyniku zachodzących procesów demograficznych (zmiany w zakresie umieralności, dzietności, migracji), przeszłych lub tych, które wystąpią w przyszłości – relacja wydatkowanych środków w stosunku do pozyskiwanych ze składek i podatków, ulega fluktuacjom. Przy założeniu stałości stóp podatkowych i stóp procentowych składek na ubezpieczenie emerytalne miernikiem w najlepszy sposób opisującym ryzyko demograficzne jest liczba osób utrzymujących system (płacących składki) oraz liczba osób pobierających świadczenia. W tym ujęciu ryzyko

demograficzne to ryzyko państwa. Zarządzanie ryzykiem demograficznym sprowadza się do zachowania równowagi pomiędzy adekwatnością świadczeń a wypłacalnością państwa i możliwością realizowania jego zadań.

Zgodnie z założeniami reformy z 1999 r. polski system emerytalny miał zapewniać maksymalne bezpieczeństwo jego uczestników, poprzez dywersyfikację źródeł pochodzenia emerytur. Świadczenia miały być finansowane z:

- powszechnego obowiązkowego systemu repartycyjnego działającego na zasadzie zdefiniowanej składki – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), I filar,
- obowiązkowych, zindywidualizowanych inwestycji kapitałowych – otwarte fundusze emerytalne (OFE) II filar,
- dodatkowych ubezpieczeń dobrowolnych (pracownicze programy emerytalne, indywidualne konta emerytalne, indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego) – III filar.

Podstawowym celem przeprowadzonej w 1999 r. reformy emerytalnej było zapewnienie wypłat emerytur w sytuacji przewidywanych niekorzystnych zmian demograficznych, powodujących problemy z finansowaniem świadczeń w przyszłości. Z tego względu zdecydowano się zmienić sposób naliczania świadczeń na taki, który w którym wysokość emerytury zależy od wpłaconego kapitału składkowego w czasie aktywności zawodowej ubezpieczonych. Ponadto postanowiono wprowadzić system indywidualnych kont niezbędny do rejestracji opłacanych składek i wyliczania w przyszłości świadczenia. Jednym z elementów reformy było przekazanie zarządzania częścią składki na ubezpieczenie emerytalne prywatnym podmiotom. Spowodowało to natychmiastowy wzrost kosztów działania systemu emerytalnego. Ubytek składki w FUS jest bowiem finansowany przez budżet państwa.

W 2012 r. na emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) przeznaczono 9,8% PKB. Emerytury albo renty otrzymywało 9,0 mln osób, z tego 5,0 mln osób otrzymywało emerytury wypłacane z FUS. Wydatki na świadczenia z funduszu emerytalnego FUS stanowiły w 2012 r. 7,0% PKB, z czego jedynie 65 % miało pokrycie we wpływach ze składek pozostałych po odprowadzeniu składek do otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Refundacja składek przekazywanych do OFE kosztowała budżet państwa 0,5% PKB (w latach 1999 – 2012 koszt ten wynosił średnio 1,2% PKB), a koszt

obsługi dodatkowego długu publicznego z tytułu przeprowadzenia reformy emerytalnej wyniósł 0,9% PKB.

Wpisanie w system emerytalny otwartych funduszy emerytalnych miało na celu uczynienie systemu emerytalnego bardziej bezpiecznym i efektywnym. W momencie wprowadzania reformy w życie, bezpieczeństwo rozumiano jako zdywersyfikowanie źródeł pochodzenia środków na emeryturę i zmniejszenie partycypacji budżetu państwa w finansowaniu wypłaty świadczeń z powszechnego i obowiązkowego systemu emerytalnego. W szczególności nie określono zasad wypłaty emerytur ze środków gromadzonych w OFE. Efektywność otwartych funduszy emerytalnych, która powinna sprzyjać wzrostowi adekwatności świadczeń, miała zaś wynikać z konkurencji między prywatnymi podmiotami zarządzającymi za wynagrodzeniem środkami publicznymi.

W 2008 r. uchwalono w Polsce dwie ustawy, które łącznie miały regulować zasady wypłat emerytur kapitałowych oraz funkcjonowania funduszy dożywotnich emerytur kapitałowych. Były to: ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 228, poz. 1507, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych. Ustawa o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych nie weszła jednak w życie z uwagi na zawetowanie jej przez Prezydenta RP.

Od tego momentu, ze względu na zmieniającą się sytuację gospodarczą w Polsce oraz uchwalenie ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398, z późn. zm.), która wprowadziła m.in. zmianę w zakresie obniżenia wysokości składek odprowadzanych do OFE do wysokości 2,3% (w latach następnych wysokość ta miała być stopniowo zwiększana do poziomu 3,5% w 2017 r.) rozpoczęła się ponownie dyskusja nad różnymi koncepcjami wypłat dożywotnich emerytur kapitałowych. Szczególnie w ostatnim czasie powstało wiele opracowań, próbujących podsumować trwającą dyskusję nad kształtem wypłat dożywotnich emerytur kapitałowych, w tym przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie jaka/jakie instytucja/instytucje powinny te emerytury wypłacać.

Przekazanie części składki na ubezpieczenie emerytalne otwartym funduszom emerytalnym i powiększenie deficytu w budżecie ubezpieczeń społecznych nie zostało powiązane z przekazaniem części ryzyka demograficznego prywatnym podmiotom zarządzającym finansami ubezpieczeń społecznych. Wycofanie się państwa z funkcji ostatecznego gwaranta pewności wypłaty świadczeń emerytalnych w systemie powszechnym

nie wydaje się możliwe, co samo w sobie powoduje brak możliwości scedowania ryzyka demograficznego na prywatne podmioty. Poza tym, prywatne podmioty gwarantujące pewność wypłaty świadczeń zmniejszyłyby ich wymiar (w porównaniu do emerytury z FUS), a w zamian za zaangażowany kapitał (gwarantujący wypłatę) oczekiwałyby odpowiedniego wynagrodzenia, co dodatkowo zmniejszyłoby wymiar przyszłych świadczeń.

Ponieważ jedynym podmiotem zdolnym do zmagania się z ryzykiem demograficznym jest państwo, kwestia wypłaty świadczeń emerytalnych zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych powinna być powiązana również z interesem finansów publicznych.

Ponad połowa aktywów OFE to obligacje skarbowe, co oznacza, że aby z otwartych funduszy emerytalnych można było w przyszłości wypłacać emerytury, państwo będzie musiało najpierw te obligacje wykupić. Wszyscy obywatele będą musieli zatem zapłacić ostatecznie wyższe podatki w przyszłości, także członkowie OFE. Zatem ta znacząca część emerytury z OFE praktycznie niczym się nie różni od emerytury z ZUS, jest w porównaniu z nią jedynie bardziej kosztowna dla państwa i obywateli, ze względu na wysokie opłaty pobierane przez PTE za zarządzanie OFE.

Z kolei druga część aktywów OFE, czyli akcje, narażone są na ryzyko związane z rynkiem finansowym. Ich wartość podlega fluktuacjom, tzn. oprócz wzrostu może również ta wartość spaść, co miało miejsce m.in. w latach 2007-2009. Zyski osiągane na rynkach finansowych mają często charakter losowy i nie należy przyjmować jako sytuacji pewnej, że da się je trwale utrzymać. W obecnej sytuacji jedynie opłaty i prowizje pobierane przez towarzystwa emerytalne nie są uzależnione ani od sytuacji na rynku kapitałowym, ani od osiągniętych wyników inwestycyjnych.

Stąd też podstawowym sposobem wypłaty emerytur po ukończeniu wieku emerytalnego dla danych ubezpieczonych (docelowo po ukończeniu 67. roku życia) powinna być wypłata całości emerytury z FUS. W tym celu środki zgromadzone w otwartym funduszu emerytalnym powinny zostać przekazane do FUS.

2)Przeniesienie wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS.

Projekt ustawy w tym zakresie ma na celu zlikwidowanie mechanizmu skutkującego emisją długu w celu pokrycia ubytku składki przekazywanej do OFE.

Przekazywanie składki emerytalnej do OFE powoduje systemowy ubytek składek na ubezpieczenia społeczne w FUS. Ubytek ten refundowany jest przez budżet państwa w postaci transferu do FUS środków w wysokości składek przekazywanych do OFE. Ubytek dochodów, pochodzących ze składek na ubezpieczenia, powoduje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dodatkowo, wpływ na wzrost deficytu sektora mają również koszty obsługi długu publicznego powstałego z tytułu refundacji środków przekazywanych do OFE.

Projekt zakłada, że w dniu 3 lutego 2014 r. nastąpi przekazanie części aktywów w łącznej kwocie odpowiadającej 51,5% wartości aktywów netto każdego OFE na dzień 31 stycznia 2014 r. Jednocześnie, wartość środków, odpowiadająca wartości umorzonych przez OFE jednostek rozrachunkowych, zostanie zewidencjonowana na subkontach ubezpieczonych prowadzonych przez ZUS. Następnym krokiem będzie przedstawienie przez ZUS Skarbowi Państwa do umorzenia obligacji i bonów skarbowych oraz przekazanie pozostałych kategorii aktywów do FRD. Należy podkreślić, że wartość środków zewidencjonowanych na subkoncie nie będzie niższa niż wartość przekazywanych aktywów w dniu 3 września 2013 r., dzięki czemu żaden z ubezpieczonych nie poniesie strat wynikających z dokonanego przeniesienia. Przyjęcie daty 3 września 2013 roku wynika z faktu przedstawienia w dniu następnym przez Prezesa Rady Ministrów proponowanych zmian w systemie emerytalnym, co mogłoby potencjalnie negatywnie wpłynąć na wartość jednostki rozrachunkowej lub doprowadzić do zmiany struktury aktywów otwartych funduszy emerytalnych. Ponadto, środki przeniesione na subkonto będą podlegały obecnym zasadom waloryzacji wskaźnikiem równym średniorocznej dynamice wartości PKB za okres ostatnich pięciu lat. Należy spodziewać się, że tempo wzrostu nominalnego PKB w przyszłych latach nie będzie niższe niż stopa zwrotu oprocentowania polskich obligacji skarbowych, co spowoduje, że dla wysokości emerytury ubezpieczonego będzie to neutralne. Jednocześnie, od dnia 3 lutego 2014 r., zgodnie z nowym brzmieniem ustawy o finansach publicznych, obniżone zostaną progi ostrożnościowe długu publicznego wewnątrz stabilizacyjnej reguły wydatkowej o taki procent PKB, jaki wartość przeniesionych środków stanowi w relacji do PKB.

3)Umożliwienie ubezpieczonym dokonania wyboru, czy chcą przekazywać przyszłą składkę do otwartych funduszy emerytalnych.

Obecny system II filara ubezpieczeń emerytalnych oparty jest o wymóg obowiązkowej przynależności do OFE dla przeważającej liczby osób ubezpieczonych, które są objęte powszechnym systemem emerytalnym. Z obowiązkowością członkostwa w OFE nierozzerwalnie związany jest mechanizm odprowadzania określonej części składki emerytalnej do OFE. Projekt wprowadza w tym zakresie istotne modyfikacje w porównaniu z obecnym stanem prawnym.

Każdy ubezpieczony wchodzący do systemu emerytalnego lub członek OFE będzie mógł zdecydować o przekazywaniu przyszłych składek do OFE.

Przewiduje się, że na złożenie oświadczenia ubezpieczony wchodzący do systemu emerytalnego będzie miał 3 miesiące, natomiast członek OFE – w okresie przejściowym – będzie mógł złożyć oświadczenia od dnia 1 kwietnia 2014 r. do dnia 30 czerwca 2014 r. Ponadto projekt wprowadza rozwiązania dotyczące możliwości cyklicznego podejmowania decyzji odnośnie dalszego przekazywania składki na konto w kapitałowej części powszechnego systemu emerytalnego, bądź rezygnacji z tego na rzecz przekazywania składki na subkonto w ZUS. Wprowadzona zostaje bowiem możliwość, w określonych przedziałach czasowych, podejmowania decyzji odnośnie dalszego przekazywania składki w wysokości 2,92% do OFE bądź na subkonto w ZUS. Pierwsze 3-miesięczne tzw. „okienko czasowe” zostanie otwarte w 2016 r., następne będą uruchamiane w odstępach 4-letnich. W tym czasie będzie istniała możliwość ponownego podjęcia decyzji odnośnie części przyszłej składki emerytalnej.

Wprowadzenie dobrowolności przekazywania przyszłych składek do OFE spowoduje spadek budżetowych kosztów systemu emerytalnego, dzięki czemu nastąpi relatywny spadek długu publicznego i wzrost wiarygodności Polski, co obniży koszty kredytu i tym samym będzie miało pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy.

4) Urynkowienie zasad inwestowania i likwidacja minimalnej stopy zwrotu.

Projekt zakłada, że od dnia 4 lutego 2014 r. (dzień następny po przekazaniu części aktywów z OFE do ZUS), OFE nie będą mogły inwestować w skarbowe instrumenty dłużne oraz w instrumenty dłużne gwarantowane przez Skarb Państwa. Ponadto, od dnia 4 lutego 2014 r., OFE będą obowiązane lokować minimum 75% aktywów w akcje. Natomiast od dnia 1 lipca 2014 r. nastąpi uwolnienie limitów inwestycyjnych dotyczących lokowania aktywów otwartego funduszu.

Dzięki powyższym regulacjom składki przekazywane do OFE będą lokowane w realną gospodarkę, przez co jakość inwestycji w polską gospodarkę ulegnie znacznej poprawie, co powinno w sposób korzystny wpłynąć na tempo wzrostu gospodarczego.

Zmiana polityki inwestycyjnej wynika z tego, że OFE powinny stać się rzeczywistym „kapitałowym” elementem systemu emerytalnego. Brak obligacji Skarbu Państwa w portfelach OFE oraz uwolnienie polityki inwestycyjnej zwiększy co prawda ich zmienność, ale nie powinno to mieć ujemnego skutku dla przyszłego emeryta, gdyż łączny portfel aktywów przyszłego emeryta nie staje się bardziej zmienny. Obligacje skarbowe są zastąpione w tym portfelu subkontem w ZUS, którego zmienność jest znacznie mniejsza niż zmienność akcji na GPW i mniejsza niż zmienność SPW. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że portfel przyszłego emeryta składa się z 3 części, co powoduje, że przyszła emerytura zależeć będzie od wielkości zgromadzonego kapitału w ZUS (I filar i subkonto) oraz w OFE. Składki odprowadzane do ZUS i OFE pomnażane są w następujący sposób:

- 1) na koncie w ZUS (I filar) waloryzacja składek zależy od realnego wzrostu sumy przypisu składek emerytalnych i wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych;
- 2) na subkoncie w ZUS (II filar) waloryzacja składek jest równa średniorocznej dynamice wartości PKB w cenach bieżących za okres ostatnich 5 lat poprzedzających termin waloryzacji;
- 3) w OFE (II filar) wysokość zgromadzonych aktywów zależy od decyzji inwestycyjnych PTE czyli osiągniętych stóp zwrotu.

W związku z powyższym, zmiany ustawowe w zakresie polityki inwestycyjnej i „uwolnienia” OFE mają na celu przywrócenie rynkowego (kapitałowego) charakteru II filaru. Ponadto, w chwili obecnej OFE stosują zbliżoną politykę inwestycyjną, co w połączeniu z mechanizmem obliczania średniej stopy zwrotu oraz minimalnej wymaganej stopy zwrotu, powoduje, że OFE zamiast konkurować ze sobą, naśladują siebie nawzajem. Obecnie obowiązujący sposób wyliczania minimalnej stopy zwrotu powoduje również, że OFE – osiągając nawet ujemne stopy zwrotu – nie są zobowiązane do pokrywania utraty środków przeznaczonych na wypłatę emerytur z II filara. W związku z powyższym, proponuje się likwidację minimalnej stopy zwrotu, mając na względzie dobrowolność uczestnictwa w OFE oraz urynkowanie zasad inwestycyjnych otwartych funduszy.

5) Rozwój III filara ubezpieczenia emerytalnego poprzez zmiany w IKZE.

W „Informacji Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r.” zawarto również propozycje zmian mających na celu pobudzenie III filaru ubezpieczeń emerytalnych przez wprowadzenie odpowiednich zmian w regulacjach dotyczących IKZE.

Aby osiągnąć powyższy cel w projekcie proponuje się zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w ustawie o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego.

W obszarze zmian proponowanych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych w projekcie proponuje się przyjęcie rozwiązań podatkowych realnie motywujących do oszczędzania na IKZE – tj. wprowadzenie opodatkowania wypłat z IKZE oraz wypłat na rzecz osób uprawnionych zryczałtowanym podatkiem dochodowym, w miejsce obecnie obowiązującego opodatkowania wypłaty z IKZE wg skali PIT. Z uwagi na to, że efektem proponowanej zmiany będzie zdecydowane zmniejszenie obciążeń fiskalnych pod koniec oszczędzania na IKZE oraz usunięcie elementu niepewności co do wysokości podatku płaconego w przyszłości przy wypłacie środków z IKZE. W opinii projektodawcy zmiany te przyczynią się do wzrostu popularności IKZE jako formy oszczędzania na cele emerytalne.

Natomiast w ustawie o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego zasadniczą zmianą zawartą w projekcie jest wprowadzenie rozwiązania dotyczącego wysokości rocznego limitu wpłat na IKZE. Ponieważ obowiązujące zasady ustalania limitu wpłat na IKZE są postrzegane przez wielu potencjalnych oszczędzających za zbyt skomplikowane oraz nastroczające problemów z ustaleniem podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne (ewentualnie dokonywania jej korekty), proponuje się uproszczenie reguł związanych z ustalaniem wysokości maksymalnej rocznej wpłaty na IKZE. W myśl propozycji limit wpłat na IKZE będzie jednakowy dla wszystkich, niezależnie od wysokości kwoty stanowiącej podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla oszczędzającego za poprzedni rok, tak jak jest to obecnie uregulowane. Proponuje się aby roczny limit wpłat na IKZE nie przekroczył kwoty odpowiadającej 1,2 krotności przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok, określonego w ustawie budżetowej lub ustawie o prowizorium budżetowym lub w ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone. W opinii projektodawcy efektem tej zmiany będzie większe

zainteresowanie oszczędzaniem na tym koncie, gdyż konieczność ustalenia indywidualnego limitu wpłat na IKZE stanowiło barierę zniechęcającą do oszczędzania na IKZE.

6) Realizacja wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-271/09 (lokowanie poza granicami kraju).

Projekt ustawy realizuje wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-271/09, dotyczący usunięcia ograniczeń w zakresie lokowania aktywów poza granicami Polski. Wprowadza się możliwość dokonywania lokat OFE w aktywa denominowane w złotych lub w walutach państw będących członkami Unii Europejskiej lub stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, lub członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Mając również na celu wykonanie wyroku, aktywa denominowane w walucie innej niż krajowa (waluty państw UE, EOG i OECD), będą mogły być lokowane w wysokości 30% wartości aktywów OFE.

Jednocześnie wskazane jest, aby dojście do docelowego limitu 30% następowało systematycznie, dlatego też projekt przewiduje, że do dnia 31 grudnia 2014 r. limit będzie wynosił 10%, w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. - 20% i docelowo od 1 stycznia 2016 r. - 30%.

III. Charakter środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych.

System emerytalny ma charakter powszechny i jego celem jest urzeczywistnienie zawartego w art. 67 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* prawa każdego obywatela do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego. Nie został on skonstruowany przez ustawodawcę dla indywidualnych ubezpieczonych, ale dla ogółu osób objętych ubezpieczeniem, które w przyszłości staną się beneficjentami systemu emerytalnego. Z uwagi na to, że środki gromadzone w OFE powstają z podziału środków o charakterze publicznym, to jest z podziału składki na ubezpieczenie społeczne, stanowią formę realizacji zadań w zakresie zabezpieczenia społecznego, wynikających z art. 67 ust. 1 *Konstytucji RP*.

Na świadczenia emerytalne wypłacane ze zreformowanego polskiego systemu składają się środki zarówno z I filaru, jak i z II filaru. Środki gromadzone na rachunkach

członków OFE, łącznie ze środkami tych samych członków na rachunkach w ZUS, służą zapewnieniu jednego świadczenia emerytalnego wypłacanego z obu filarów. Świadczenie to wypłacane jest z obu ww. źródeł z zachowaniem gwarancji państwa co do wysokości (emerytura minimalna) i pewności tych wypłat.

Nie można uznać, że środki zgromadzone na rachunku członka OFE są własnością ubezpieczonego. Zgodnie z art. 107 ust. 1 *ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 34, poz. 189, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o oiffe*”, członek funduszu nie może bowiem rozporządzać środkami zgromadzonymi na swoim rachunku, zaś warunki nabycia przez niego uprawnień do wypłaty środków zgromadzonych na jego rachunku oraz zasady wypłaty tych środków określają odrębne ustawy (art. 110 *ustawy o oiffe*). Tym samym ubezpieczony będący członkiem OFE nie posiada uprawnień zarówno do rozporządzania środkami zgromadzonymi w OFE (z wyjątkiem dyspozycji na wypadek śmierci), jak również nie może dokonać wypłaty tych środków.

Nie można także przyjąć, że właścicielem tych środków jest otwarty fundusz emerytalny. Co prawda składki wpłacone do funduszu, nabyte za nie lub w związku z nimi prawa i pożytki z tych praw stanowią jego aktywa (art. 6 ust. 1 *ustawy o oiffe*), zaś sam fundusz posiada osobowość prawną (art. 2 ust. 1 *ustawy o oiffe*), jednakże na gruncie przepisów ustawowych, jak również orzecznictwa sądowego, należy przychylić się do stanowiska o publicznoprawnym charakterze środków zgromadzonych w OFE.

Publicznoprawny charakter środków gromadzonych w OFE wynika przede wszystkim z uregulowań ustawowych kształtujących usytuowanie OFE w powszechnym obowiązkowym systemie zabezpieczenia społecznego. Środki gromadzone w OFE pochodzą z części obowiązkowej składki emerytalnej, płaconej przez wszystkie osoby objęte obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Na publiczny charakter składki na ubezpieczenie emerytalne, a zatem również na jej część przekazywaną do OFE, wskazują przepisy art. 5 ust. 2 *ustawy o finansach publicznych*, w myśl którego składki płacone na rzecz państwa, w tym składki na ubezpieczenia społeczne, stanowią najważniejszą, po podatkach, grupę danin publicznych, zaliczanych do środków publicznych. Daniny publiczne stanowią natomiast świadczenia przymusowe jednostronnie ustanowione w oparciu o władztwo publiczne. Najistotniejszą cechą danin publicznych jest ich władczy, przymusowy i publicznoprawny charakter, który wskazuje na jednostronność ich ustalania i poboru przez państwo. Tym samym OFE, do których odprowadzane są odpowiednie części składki na ubezpieczenie emerytalne, należą do

podmiotów wykonujących zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Jednocześnie zaś, wysokość składek określa państwo, odpowiadając jednocześnie za ich pobór oraz podział między I filarem (ZUS) i II filarem (subkonto w ZUS + konto w OFE). Osoby podlegające obowiązkowi ubezpieczenia społecznego nie mają wpływu na wysokość wnoszonych składek, ani możliwości rezygnacji z całości lub części świadczeń w zamian za zwrot części składek. Jak nadmieniono wcześniej, co do zasady, członkowie OFE nie mogą również rozporządzać środkami zgromadzonymi na ich rachunkach. Posiadają oni jedynie ograniczone uprawnienia do możliwości rozporządzania prawami do środków zgromadzonych w OFE.

Nałożony na ZUS obowiązek przekazania części składki emerytalnej do OFE wynika z przepisów *ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*. Zgodnie z art. 2 ust. 3 tej ustawy wypłacalność świadczeń z ubezpieczeń społecznych gwarantowana jest przez państwo. Natomiast, w myśl art. 3 ust. 1 pkt 2 *ustawy o sus*, OFE są - obok ZUS - jednymi z podmiotów wykonującymi zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Jako podstawę prawną tezy o publicznym charakterze środków gromadzonych w OFE należy również wskazać orzecznictwo sądowe. W uzasadnieniu do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2008 r. (sygn. akt II UK 12/08) stwierdzono, że składki na ubezpieczenie emerytalne odprowadzane do OFE nie są prywatną własnością poszczególnych członków OFE, a pochodzą z podziału składki przekazanej Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) i przeliczone na jednostki rozrachunkowe stanowią podstawę nabycia przez członków OFE uprawnień częściowych do przyszłych emerytur.

Jednocześnie, Sąd Najwyższy wskazał na cel tezy o publicznym charakterze środków gromadzonych w OFE, zaznaczając, iż składka emerytalna zachowuje swój publicznoprawny ubezpieczeniowy charakter po przekazaniu przez ZUS jej części do OFE, z uwagi na jej przeznaczenie na utworzenie ogólnego funduszu emerytalnego, z którego prawo do świadczeń czerpią ci ubezpieczeni, którym ziści się określone ryzyko socjalne, w pewnej proporcji do wcześniej opłacanych składek.

Odnosząc się do kwestii ochrony praw nabytych należy przede wszystkim odnieść się do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Trybunał w wyroku z dnia 22 czerwca 1999 r. w sprawie K. 5/99 wskazał, iż prawa nabyte nie są niezmiennie i istnieje możliwość ich modyfikacji. Zmiany zachodzące w Polsce, w tym wprowadzenie reformy ubezpieczeń społecznych, uzasadniają modyfikację uprawnień

ubezpieczonych, pod warunkiem zachowania istoty zabezpieczenia społecznego. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny nadmienił, że ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chodzi tutaj o „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji” (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K. 15/91).

Jednocześnie, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego (wyrok z dnia 20 listopada 2001 r. w sprawie SK 15/01, wyrok z dnia 24 kwietnia 2006 r. w sprawie P. 9/05).

Trybunał Konstytucyjny odniósł się tym samym do innych wartości konstytucyjnych zawartych w art. 216 i 220 *Konstytucji RP* – konieczności zachowania równowagi finansów publicznych oraz ograniczeń ustawowych w zakresie deficytu budżetowego. Ustawodawca musi dostosować zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych (wyrok z dnia 22 października 2001 r. w sprawie SK 16/01), zaś granice możliwości zaspokojenia potrzeb socjalnych wyznaczone są też przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak równowaga budżetowa (wyrok z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie SK 22/99, wyrok z dnia 24 kwietnia 2006 r. w sprawie P. 9/05).

Jak wynika z powyższych rozważań, zasada ochrony praw nabytych nie jest równoznaczna z zakazem zmiany przez ustawodawcę przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w jakim jej sytuacja nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym, co wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Ochrona praw nabytych nie może bowiem uniemożliwiać zasadniczej reformy polskiego systemu prawnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r. w sprawie K. 5/99). Powyższe argumenty potwierdzają jednocześnie zasadniczą tezę, że w kształtowaniu rozwiązań prawnych w sferze ubezpieczeń społecznych ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody.

IV. Zakres zmian szczegółowych:

1) Zasady wypłaty świadczeń.

Podstawą ustalenia emerytury, zgodnie z propozycjami zawartymi w projekcie, byłaby suma środków zewidencjonowanych na koncie i subkoncie wraz z kwotą środków przeniesioną z OFE do FUS. Sposób liczenia emerytur byłby analogiczny jak w przypadku I filara systemu emerytalnego, a całość wypłaty świadczenia dokonywana byłaby przez ZUS (**art. 4 pkt 1 projektu**). Takie rozwiązanie umożliwi stabilność i bezpieczeństwo środków, zapewniając dożywotnią wypłatę świadczenia z FUS, z gwarancją wypłaty minimalnego świadczenia, pod warunkiem posiadania określonego stażu ubezpieczeniowego (**art. 4 pkt 3 projektu**).

Propozycja przekazywania składek z OFE do FUS już po uzyskaniu uprawnień emerytalnych nie gwarantuje jednak bezpieczeństwa utrzymania wartości środków zgromadzonych przez przyszłych emerytów w OFE. W tym miejscu należy wskazać na dynamiczny i nieprzewidywalny charakter rynków kapitałowych oraz fakt, że nie pozostaje to bez wpływu na wartość jednostki rozrachunkowej otwartych funduszy emerytalnych.

W przypadku trwającej *bessy*, świadczenie emerytalne dla emerytów osiągających wiek emerytalny w tym niekorzystnym na rynkach okresie, spowodowałoby obniżenie ich emerytury. Natomiast w przypadku *hossy*, emerytury dla osób osiągających wiek emerytalny w tym okresie, mogą okazać się niekorzystne z punktu widzenia finansów publicznych. Powyższe sytuacje wydają się skrajnie niekorzystne w pierwszym przypadku dla emerytów, natomiast w drugim przypadku dla budżetu państwa i mogą powodować wątpliwości natury konstytucyjnej (zasada równości). W związku z tak dużym ryzykiem zmian na rynku kapitałowym, konieczne jest określenie momentu rozpoczęcia przekazywania składek z OFE do FUS. Stąd też proponuje się przekazywanie zgromadzonego w OFE kapitału na fundusz emerytalny FUS i ewidencjonowanie na prowadzonym w ZUS subkoncie, przez 10 lat poprzedzających moment osiągnięcia przez ubezpieczonego wieku emerytalnego. Oznaczałoby to, że co miesiąc na subkonto przekazywana byłaby 1/120 zgromadzonych na rachunku członka OFE jednostek rozrachunkowych (**art. 2 pkt 12 projektu**). Okres ten pozwoli na zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony wartości środków zgromadzonych w OFE w ostatnim okresie oszczędzania na emeryturę. Otwarty fundusz emerytalny zobligowany byłby do umorzenia co miesiąc 1/120 zgromadzonych na rachunku członka jednostek rozrachunkowych, w przypadku gdy otrzyma od ZUS informację o ukończeniu przez danego

ubezpieczonego wieku o 10 lat niższego od obowiązującego dla tej osoby, wieku emerytalnego. Sposób informowania przez ZUS, a także dokonywania rozliczeń między ZUS a OFE w związku z obowiązkiem przekazywania środków zgromadzonych na rachunku członka regulować będzie szczegółowo rozporządzenie Rady Ministrów. Rozliczenia pomiędzy ZUS a OFE odbywać się będą w taki sposób, by w miesiącu ukończenia wieku emerytalnego przez danego ubezpieczonego liczba jednostek rozrachunkowych na rachunku członka OFE wynosiła zero. Członkostwo w otwartym funduszu emerytalnym ustanie w związku z przekazaniem środków zgromadzonych na rachunku członka OFE na fundusz emerytalny (**art. 2 pkt 9 lit. d projektu**).

Analogiczna zasada będzie obowiązywać w przypadku osób, którym w dniu wejścia projektowanej regulacji będzie brakować mniej niż 10 lat do obowiązującego wieku emerytalnego (**art. 12 projektu**). Każdego miesiąca umorzeniu będzie podlegać liczba jednostek, odpowiadająca ilorazowi liczby jednostek rozrachunkowych zgromadzonych na rachunku członka OFE i wyrażonej w miesiącach różnicy pomiędzy wiekiem danej osoby a jej wiekiem emerytalnym. Wartość umorzonych jednostek rozrachunkowych ewidencjonowana będzie na subkoncie prowadzonym przez ZUS (**art. 3 pkt 8 projektu**).

Otwarty fundusz emerytalny będzie przysyłać każdemu członkowi funduszu informację o rozpoczęciu przekazywania środków zgromadzonych na jego rachunku, w związku z ukończeniem przez niego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego oraz o sposobie przekazywania i wartości umorzonych jednostek w ramach transz przekazywanych środków z rachunku OFE na subkonto w ZUS (**art. 2 pkt 32 projektu**). Otwarty fundusz emerytalny nie będzie pobierać opłat od przekazywanych środków z rachunku OFE na subkonto w ZUS (**art. 2 pkt 16 projektu**).

Środki przeniesione na subkonto będą podlegały obecnym zasadom waloryzacji wskaźnikiem równym średniorocznej dynamice wartości produktu krajowego brutto za ostatnich pięć lat. Kapitał zewidencjonowany na subkoncie podlegał będzie dziedziczeniu i podziałowi w przypadku ustania małżeńskiej wspólności majątkowej.

Podwyższenie wieku emerytalnego¹ spowodowało zmiany w zakresie uprawnień do okresowych emerytur kapitałowych, przysługujących ubezpieczonym, wyłącznie kobietom,

¹ Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 637) przewiduje stopniowe podwyższanie i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 lat. Od 2013 r. wiek emerytalny, wynoszący 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn, będzie stopniowo podwyższany i zrównany.

urodzonym po 1948 r., członkom otwartych funduszy emerytalnych, na podstawie art. 24 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U Nr 228, poz. 1507, z późn. zm.). Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 7 ust. 3 *ustawy o emeryturach kapitałowych* dożywotnia emerytura kapitałowa miała przysługiwać członkowi otwartego funduszu emerytalnego, po ukończeniu 67 roku życia, z tym, że w latach 2014 – 2020 będzie to wiek niższy, wynikający ze stopniowego podwyższania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn, zgodnie z ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.

W *ustawie o emeryturach kapitałowych* zostaną uchylone przepisy dotyczące dożywotniej emerytury kapitałowej (**art. 7 projektu**). Jest to konsekwencją proponowanych regulacji dotyczących systematycznego przekazywania środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym na subkonto ubezpieczonego w ZUS, sposobu obliczenia emerytury na podstawie środków zewidencjonowanych na koncie i subkoncie ubezpieczonego w ZUS, zasilonego środkami z OFE oraz wypłaty obliczonej w ten sposób emerytury przez ZUS. Obecne regulacje dotyczące okresowych emerytur kapitałowych pozostaną bez zmian, zarówno w zakresie nabywania prawa, sposobu obliczania jak i ich wypłaty. Okresowa emerytura kapitałowa wypłacana będzie do osiągnięcia wieku określonego w *ustawie o emeryturach kapitałowych* i przez okres jej pobierania obowiązywać będą obecne zasady w zakresie dziedziczenia, w przypadku śmierci oraz podziału w przypadku rozdzielności majątkowej pomiędzy współmałżonkami. Po osiągnięciu tego wieku emerytura obliczana będzie ponownie (**art. 4 pkt 4 projektu**). Okresowe emerytury kapitałowe mają charakter wygasający, ponieważ w przyszłości nastąpi zrównanie wieku emerytalnego dla obu płci do poziomu 67 lat.

Środki zewidencjonowane na subkoncie ubezpieczonego w ZUS, powiększone o środki przeniesione z rachunku w otwartym funduszu emerytalnym w okresie pierwszych 36 miesięcy wypłaty emerytury, licząc od miesiąca, w którym po raz pierwszy wypłacono emeryturę z FUS do miesiąca, w którym nastąpiła śmierć emeryta, będą podlegać obecnym zasadom dziedziczenia. Wypłata gwarantowana, tj. wypłata jednorazowego świadczenia pieniężnego jest ustalana jako różnica pomiędzy powyżej wymienioną kwotą a iloczynem pełnych miesięcy w tym okresie oraz trzydziestej siódmej części powyższej kwoty (**art. 4 pkt 2 projektu**). W związku z powyższym emeryt będzie mógł wskazać osoby uposażone, na

rzecz których ma nastąpić po jego śmierci wypłata gwarantowana. Na koncie ubezpieczonego zewidencjonowane będą informacje o osobach wskazanych przez członka otwartego funduszu emerytalnego i stosunkach majątkowych (**art. 3 pkt 7 projektu**), przekazane przez otwarty fundusz emerytalny, po zakończeniu przekazywania środków z OFE na subkonto (**art. 2 pkt 15 projektu**) oraz o osobach uposażonych przez emeryta.

2) Wysokości składki do OFE

Wysokość składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych została określona w **art. 3 pkt 3 projektu**. Zgodnie z ww. regulacją wysokość odprowadzanej składki do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego wynosić będzie 2,92% podstawy wymiaru składki, przy 4,38% podstawy wymiaru składki ewidencjonowanej na subkoncie prowadzonym przez ZUS. W przypadku zaś nieodprowadzania składki do OFE, 7,3% podstawy wymiaru składki będzie ewidencjonowana na subkoncie.

Konsekwencją powyższej propozycji jest uchylenie przepisów art. 21 i 22 w ustawie z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (**art. 9 projektu**). Utrzymanie systematycznie rosnącej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 marca 2011 r. składki do otwartych funduszy emerytalnych (z poziomu 2,3% w 2011 r. i 2012 r., 2,8% w 2013 r., 3,1% w 2014, 3,3% w 2015 r. i 2016 r. do 3,5% w 2017 r.) jest niemożliwe, ze względu na rosnącą wysokość koniecznej do sfinansowania ubytku składki z FUS z tego tytułu, refundacji z budżetu państwa.

Zaproponowana wysokość odprowadzanej składki do OFE na poziomie 2,92% odpowiada 40% limitowi inwestycji otwartych funduszy emerytalnych w akcje przy pierwotnej wysokości składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych. Jednocześnie obniżenie poziomu składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych umożliwia takie zmiany w sposobie funkcjonowania funduszy, aby ich członkowie odnosili korzyści, jakie w długim okresie mogą generować rynki akcji i równocześnie byli dodatkowo (po uwzględnieniu przenoszenia uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS, czyli systematycznego przenoszenia środków z OFE na subkonto w ZUS) zabezpieczeni przed ryzykiem istotnej utraty wartości kapitału emerytalnego w okresie bezpośrednio poprzedzającym osiągnięcie przez nich wieku emerytalnego.

3) Obniżenie opłat w OFE

Pomimo powodującego znaczny spadek kosztów zakazu akwizycji żadne z funkcjonujących na polskim rynku powszechnych towarzystw emerytalnych nie podjęło decyzji o obniżeniu wysokości pobieranych opłat. Jedenaście z trzynastu obecnie funkcjonujących na rynku OFE pobiera obecnie opłatę w wysokości 3,5% przekazywanej składki, a więc na maksymalnym dopuszczalnym poziomie. Na tej podstawie można wnioskować, że towarzystwa emerytalne nie konkurują ze sobą cenami oferowanej przez siebie usługi. Obecnie, wysoka rentowność PTE i obniżone koszty działalności towarzystw stwarzają wciąż duże pole do dalszych obniżek opłat. Stąd też proponuje się obniżenie maksymalnej opłaty od składki o połowę do poziomu 1,75% (**art. 2 pkt 16 projektu**). Proponuje się również analogiczne obniżenie opłat pobieranych przez ZUS od przekazywanych do OFE składek do poziomu 0,4%. (**art. 3 pkt 23 projektu**). Począwszy od 1 listopada 2014 r. proponuje się umożliwienie otwartym funduszom emerytalnym zróżnicowanie opłaty od składki w zależności od stażu członkowskiego (**art. 2 pkt 16 projektu**).

Opłata od składki nie będzie pobierana, w przypadku ubezpieczonych w wieku 10 lat niższym niż obowiązujący dla danego ubezpieczonego wieku emerytalnego, którym rozpoczęto przekazywanie składek z rachunku w OFE na subkonto w ZUS, a które podjęły decyzję o przekazywaniu nowej składki do OFE i na subkonto.

4) Dobrowolność członkostwa w OFE.

Na koniec 2012 r. do otwartych funduszy emerytalnych należało 15,9 mln członków, w tym 7,6 mln kobiet i 8,3 mln mężczyzn. Subkonta posiadało natomiast 12,66 mln osób, w tym 6,11 mln dla kobiet i 6,55 mln dla mężczyzn, którym otworzono rachunki w OFE, co oznacza, że liczba członków OFE, na których rachunki nie jest przekazywana nowa składka przekracza 3,3 mln (20% ogółu).

W ostatnich latach do podpisania umowy z otwartym funduszem emerytalnym zobligowanych było od 500 do 600 tys. osób rocznie. W przypadku osób, które nie podpisały umowy z OFE w ustawowym terminie, uzyskanie członkostwa w funduszu następuje w drodze losowania przeprowadzanego przez ZUS. Członek funduszu może również w dowolnym terminie dokonać zmiany wybranego (czy też wylosowanego) funduszu, którego jest członkiem i przenieść wszystkie środki do innego funduszu w ramach tzw. wypłaty

transferowej. Ustawą z dnia 25 marca 2011 r. z początkiem 2012 r. wprowadzono zakaz prowadzenia działalności akwizycyjnej otwartych funduszy emerytalnych. W związku z powyższym losowanie stało się najpopularniejszym sposobem uzyskiwania członkostwa w OFE dla osób wchodzących na rynek pracy i rozpoczynających aktywność zawodową podlegającą ubezpieczeniu emerytalnemu w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych. W pierwszym roku obowiązywania przepisów zakazujących prowadzenia działalności akwizycyjnej niewiele ponad 20% ubezpieczonych skorzystało z możliwości samodzielnego podjęcia decyzji o przystąpieniu do OFE.

Konsekwencją wprowadzonego zakazu czynnej akwizycji jest zdecydowane zmniejszenie liczby osób, które podejmują decyzję o zmianie funduszu emerytalnego i związane z tym spadek liczby osób zmieniających fundusz emerytalny. Przepisy przewidują, że w ciągu roku mają miejsce cztery sesje transferowe, podczas których dokonywane są zmiany funduszu. Przed wejściem w życie omawianych zmian ustawowych, liczba transferów wyraźnie przekraczała 100 tys. osób w każdej sesji, osiągając nawet poziom ponad 160 tys. osób w 2010 r. i 2011 r. Po wprowadzeniu zakazu akwizycji obserwowany jest drastyczny spadek liczby transferów do poziomu 1869 osób, 1993 i 1675 osób w trakcie trzech sesji transferowych w 2013 r. Obecna skala transferów wskazuje na niewielkie zainteresowanie członków OFE zmianą funduszu.

W związku z tym, że ponad 70% wszystkich członków otwartych funduszy emerytalnych nie miało możliwości podjęcia decyzji o swoim uczestnictwie w kapitałowej części systemu emerytalnego, proponuje się wprowadzić mechanizm dobrowolności w zakresie przekazywania nowych składek do otwartych funduszy emerytalnych.

Ubezpieczony, będący członkiem OFE otrzyma możliwość wyboru, czy chce dalej przekazywać swoją składkę do OFE, czy też ma być ona kierowana wyłącznie na subkonto w ZUS. W okresie od dnia 1 kwietnia 2014 r. do dnia 30 czerwca 2014 r. każdy członek OFE będzie mógł złożyć w ZUS pisemnie lub poprzez zaufany profil platformy usług elektronicznych, oświadczenie o dalszym przekazywaniu składki do OFE. Składka przekazywana będzie wówczas do otwartego funduszu emerytalnego począwszy od składki opłaconej za lipiec 2014 r. (**art. 10 ust. 2 projektu**). Składka będzie kierowana do OFE i na subkonto do 30 czerwca 2014 r. (**art. 10 ust. 1 projektu**). Począwszy od 1 lipca 2014 r. składka będzie ewidencjonowana wyłącznie na subkoncie w ZUS, chyba, że ubezpieczony podejmie decyzję o przekazywaniu części składki do OFE.

Ubezpieczony będzie mógł zmienić swoją decyzję i dokonywać ponownego wyboru, gdzie ma być kierowana nowa składka, w okresie od 1 kwietnia do 30 czerwca, co cztery lata, począwszy od 2016 r. (**art. 3 pkt 6 projektu**).

Wzory oświadczeń o przekazywaniu składki do otwartego funduszu emerytalnego lub zewidencjonowaniu składki wyłącznie na subkoncie w ZUS zostaną określone przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w rozporządzeniu (**art. 3 pkt 6 projektu**).

W przypadku kontynuowania uczestnictwa w OFE przez ubezpieczonego, w wieku 10 lat niższym niż obowiązujący dla danego ubezpieczonego wieku emerytalnego, ZUS zaprzestanie odprowadzania składek do OFE na trzy miesiące przed ukończeniem przez ubezpieczonego wieku emerytalnego (**art. 3 pkt 3 lit. c projektu**).

Dobrowolność uczestnictwa w otwartym funduszu emerytalnym dotyczyć będzie również osób rozpoczynających aktywność zawodową (**art. 3 pkt 5 projektu**). W okresie 3 miesięcy od podjęcia aktywności zawodowej rodzącej obowiązek ubezpieczeń społecznych, ubezpieczony będzie mógł przystąpić do otwartego funduszu emerytalnego. Jeśli ubezpieczony wybierze otwarty fundusz emerytalny, to wówczas składka w wysokości 2,92 % należna za miesiąc, w którym ZUS otrzymał zawiadomienie o zawarciu umowy, zostanie przekazana do OFE, a składka w wysokości 4,38 % będzie ewidencjonowana na subkoncie ubezpieczonego w ZUS. W przypadku braku wyboru OFE, składka w wysokości 7,3 % będzie ewidencjonowana na subkoncie ubezpieczonego w ZUS. Ubezpieczony będzie mógł zmienić swoją decyzję, analogicznie jak wszyscy ubezpieczeni w okresie od 1 kwietnia do 30 czerwca, co cztery lata, począwszy od 2016 r. Zlikwidowany zostanie mechanizm losowania.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie będzie przekazywać składek do OFE za osoby, którym ustalono prawo do emerytury lub emerytury częściowej, o której mowa w art. 26b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Składka nie będzie również kierowana na subkonto (**art. 3 pkt 3 lit. c projektu**).

W przypadku wystąpienia osoby zainteresowanej z wnioskiem o emeryturę częściową środki zgromadzone na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym zostaną przekazane na dochody funduszu emerytalnego FUS. Kwota przekazanych środków zostanie zewidencjonowana na koncie ubezpieczonego w ZUS w celu dokonania ustalenia wysokości emerytury częściowej. Podstawą obliczenia emerytury częściowej będą środki zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego w ZUS zasilone środkami przeniesionymi

z rachunku OFE oraz zewidencjonowanymi na subkoncie ubezpieczonego (**art. 3 pkt 3 lit.c projektu**).

5) Przeniesienie wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS.

Zgodnie z **art. 14 projektowanej ustawy** każdy otwarty fundusz w dniu 3 lutego 2014 r. będzie obowiązany do przekazania do ZUS 51,5 % wartości posiadanych aktywów netto na dzień 31 stycznia 2014 r. Przekazaniu będą podlegały określone w ustawie i w odpowiedniej kolejności kategorie aktywów tam wskazanych. W pierwszej kolejności będą to obligacje i bony emitowane przez Skarb Państwa oraz obligacje emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, gwarantowane przez Skarb Państwa, inne papiery wartościowe, opiewające na świadczenia pieniężne, gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa, środki pieniężne, bankowe papiery wartościowe, a także obligacje i inne dłużne papiery wartościowe emitowane przez jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub miasto stołeczne Warszawa.

W ustawie dodatkowo zastrzeżono, że udział skarbowych papierów wartościowych i papierów wartościowych poręczanych lub gwarantowanych przez Skarb Państwa w aktywach otwartego funduszu na dzień 3 lutego 2014 r. nie może być niższy niż udział tych papierów wartościowych w aktywach otwartego funduszu na dzień 3 września 2013 r. Ma to zapobiec ewentualnym znacznym zmianom w strukturze portfela OFE powodującym zaburzenia na rynku finansowym.

Aktywa w formie skarbowych papierów wartościowych zostaną przedstawione przez ZUS do nabycia Skarbowi Państwa, który je nabędzie w zamian za zobowiązanie gwarantujące wypłatę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych świadczeń emerytalnych odpowiadających zewidencjonowanej zwaloryzowanej wartości tych aktywów na subkontach ubezpieczonych. W związku z przeniesieniem części aktywów z otwartego funduszu do ZUS zmniejszeniu ulegnie ilość jednostek rozrachunkowych zapisanych na koncie każdego członka otwartego funduszu. Jednakże o wartość aktywów przeniesionych z OFE do ZUS zostanie powiększona składka ubezpieczonego na subkoncie prowadzonym przez ZUS. Wartość środków zapisanych na subkoncie ubezpieczonego może okazać się nawet wyższa niż wynikająca z wartości przekazanych przez OFE do ZUS aktywów netto. Będzie to miało

miejsce w sytuacji, gdy wartość skarbowych papierów wartościowych i papierów wartościowych poręczanych lub gwarantowanych przez Skarb Państwa wynikająca z wyceny dokonanej na dzień 31 stycznia 2014 r., będzie niższa niż wartość tych aktywów ustalona na dzień 3 września 2013 r. W takim przypadku do obliczenia wysokości składki każdego ubezpieczonego będzie brana pod uwagę wycena z dnia 3 września 2013 r.

Ponadto, w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nastąpi połączenie rachunków bankowych funduszy: emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego w jeden rachunek FUS (**art. 3 pkt 17 projektu**). Zgodnie z obowiązującymi przepisami płatnicy opłacają składki na rachunek ubezpieczenia społecznego jedną kwotą. Rozdzielenia tak dokonanych wpłat na poszczególne fundusze dokonuje ZUS. Obecnie kasowy podział składek na rachunki poszczególnych funduszy dokonywany jest już w dniu wpływu składek na podstawie ich szacunkowego podziału, z uwzględnieniem potrzeb związanych z finansowaniem świadczeń z poszczególnych funduszy. Ostateczne rozliczenie dokonywane jest memoriałowo, zgodnie z dokumentami przedstawianymi przez płatników i jest możliwe po przetworzeniu dokumentów w systemie SEKIF (System Ewidencji Kont i Funduszy). Środki finansowe przekazywane są z rachunku wpływów składek na poszczególne fundusze, na podstawie wewnętrznie opracowanego algorytmu bazującego na danych historycznych.

Dane o przepływach kasowych na czterech funduszach niosą ze sobą znikome wartości informacyjne. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z ustawą o rachunkowości, ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawą o finansach publicznych prowadzi szczegółową ewidencję memoriałową, natomiast ewidencja kasowa jest uproszczona, a jej szczegółowość jest określona wymogami klasyfikacji budżetowej.

Połączenie rachunków bankowych funduszy: emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego w jeden rachunek FUS (strukturę rachunków) wyeliminuje sztuczny ruch pieniądza pomiędzy rachunkami wyodrębnionych funduszy i ograniczy koszty ponoszone ze środków publicznych. Ułatwi również zarządzanie płynnością FUS i stanie się mechanizmem wspierającym efektywne kosztowo zarządzanie środkami publicznymi.

Podział przychodów i kosztów na poszczególne fundusze będzie nadal prowadzony przez ZUS w kategoriach memoriałowych, przy zachowaniu pełnej zawartości analitycznej. Zapewni to dostęp do danych z poszczególnych funduszy na niezmiennym poziomie informacyjnym. Tym samym zabezpieczy możliwość szacowania wydolności w poszczególnych obszarach ubezpieczenia społecznego.

W **art. 14 w ust. 11-13 projektu** określa się tryb przekazywania środków pieniężnych na fundusz emerytalny FUS, w związku z przeniesieniem niektórych aktywów do FRD.

W związku z projektowanymi zmianami, w **art. 15 projektu** proponuje się aby ZUS, do dnia 31 marca 2015 r., wysłał każdemu członkowi OFE list z informacją o wartości zewidencjonowanych na subkoncie aktywów na dzień 30 stycznia 2014 r. oraz o stanie subkonta na dzień 4 lutego 2014 r., oraz liczbie jednostek rozrachunkowych znajdujących się na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego na dzień 3 lutego i 4 lutego 2014 r.

Wysyłanie listu do każdego członka OFE ma na celu dostarczenie informacji o dokonanej operacji oraz o stanie subkonta i stanie rachunku w OFE.

Biorąc pod uwagę, że jednym z efektów projektowanych zmian w systemie emerytalnym będzie obniżenie kwoty państwowego długu publicznego (PDP), w **art. 8 projektu** proponuje się obniżenie progów relacji długu do PKB, skutkujących uruchomieniem mechanizmu korygującego stabilizującej reguły wydatkowej, określonego w art. 112a ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W efekcie przekazania do ZUS 51,5% aktywów OFE, nastąpi konwersja zobowiązań państwa wynikających z obligacji skarbowych na gwarantowane zobowiązania wypłat przyszłych świadczeń emerytalnych. Po zapisaniu wartości przeniesionych aktywów na indywidualnych subkontach ubezpieczonych obligacje skarbowe zostaną przekazane na rachunek Skarbu Państwa w KDPW i umorzone. Obniżenie PDP wynikać będzie zarówno z kwoty umarzanych skarbowych papierów wartościowych, jak i oszczędności w kosztach ich obsługi. Dodatkowo obniżająco na dług sektora działać będą pożytki z innych niż papiery skarbowe aktywów przekazanych z OFE. Łączny wpływ wyżej wymienionych czynników na PDP szacuje się na 7% PKB.

W rezultacie zaproponowano zastąpienie w art. 112a ust. 4 progu 50% PKB progiem 43% PKB, natomiast progu 55% PKB odpowiednio progiem 48% PKB. Zmiana ta ma na celu ustabilizowanie długu publicznego na niższym poziomie oraz zapewnienie wiarygodności polskiej polityki fiskalnej. Jak wskazują bowiem agencje ratingowe reforma systemu emerytalnego będzie neutralna dla wiarygodności kredytowej (ratingu) Polski, a przy założeniu, że obniżeniu poziomu długu publicznego będzie towarzyszyło odpowiednie dostosowanie progów w ustawie o finansach publicznych można spodziewać się wzrostu tej wiarygodności.

6) Realizacja wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (w sprawie C-271/09), dotyczącego usunięcia ograniczeń w zakresie lokowania aktywów poza granicami Polski.

W art. 13 projektu ustawy – w celu zapewnienia wykonania wyroku TSUE – proponuje się zwiększenie możliwości inwestowania OFE w aktywa denominowane w walucie innej niż krajowa, poprzez stopniowe kilkuletnie podwyższanie limitu, do osiągnięcia docelowego limitu 30%. Za stopniowym podwyższaniem przedmiotowego limitu przemawiają następujące argumenty:

- konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu stabilności i bezpieczeństwa finansowego systemu zabezpieczenia społecznego

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) uznał w swym wyroku, iż potrzeba zagwarantowania stabilności i bezpieczeństwa środków zarządzanych przez OFE, w szczególności poprzez przyjęcie reguł ostrożnościowych, stanowi nadrzędny interes publiczny, który, o ile jest proporcjonalny, może uzasadniać ograniczenie swobody przepływu kapitału. Jako przykład takich uzasadnionych reguł ostrożnościowych TSUE wskazał ryzyko kursowe oraz przepis art. 18 ust. 5 lit. b dyrektywy 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami ustanawiający dla inwestycji instytucji pracowniczych programów emerytalnych limit w wysokości 30% ich aktywów w aktywa denominowane w walutach zagranicznych. Jeżeli zatem określone ograniczenia ilościowe i jakościowe są przewidziane na gruncie prawa unijnego w odniesieniu do inwestycji dokonywanych przez dodatkowe dobrowolne programy emerytalne, to tym bardziej nie można zarzucić braku proporcjonalności i konieczności stosowania odpowiednich mechanizmów ostrożnościowych w odniesieniu do OFE stanowiących integralną część systemu zabezpieczenia społecznego.

W tym kontekście należy podkreślić konieczność zachowania równowagi finansowej tego systemu, za który władze publiczne ponoszą pełną odpowiedzialność. Harmonogram dojścia do 30% powinien zapobiegać nadmiernej koncentracji ryzyka inwestycyjnego w krótkim okresie, które mogłoby zagrozić stabilności systemu zabezpieczenia społecznego, w zakresie, w jakim jego zarządzaniem zajmują się OFE. Biorąc pod uwagę wysokość środków zgromadzonych w OFE, należy zaznaczyć, iż określenie odpowiedniego terminu dojścia do docelowego limitu 30% pozostaje rzeczywistą formą realizacji podstawowej zasady dokonywania lokat, tj. zapewnienia ich bezpieczeństwa i rentowności.

Bezpieczeństwo środków w OFE powinno być definiowane w oparciu o porównanie z systemem alternatywnym, czyli repartycyjnym systemem emerytalnym (I filar zarządzany przez ZUS), a gwarancje wypłat świadczeń emerytalnych na odpowiednim poziomie muszą być w obu systemach jednakowe. Odpowiednio rozłożone w czasie dochodzenie do docelowych 30% jest konieczne dla zapewnienia niewystąpienia sytuacji destabilizacji systemu oraz niepożądanych skutków społecznych związanych z koniecznością pokrycia przez Skarb Państwa niedoboru w OFE. Wprowadzane rozwiązanie należy zatem uznać za proporcjonalne jako konieczne do osiągnięcia nadrzędnego celu, którym jest ochrona stabilności i bezpieczeństwa systemu zabezpieczenia społecznego.

- duży udział OFE w obrocie na GPW

Ewentualne jednorazowe wprowadzenie lub zbyt szybkie dochodzenie do docelowego limitu 30% może być przyczyną zakłóceń na rynku Warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych.

Udział OFE we free float na GPW na dzień 28 marca 2013 roku wyniósł 27,4% (trzy lata wcześniej wynosił 15,9%). Najwyższy poziom tego wskaźnika dotyczył spółek o kapitalizacji od 1 mld do 5 mld zł gdzie wynosił 51,2% oraz od 500 do 1 000 mln zł – 40,3%, najniższy był w spółkach najmniejszych (kapitalizacja poniżej 50 mln zł) – 5,6%

Zbyt gwałtowne zwiększenie limitu lokat OFE w instrumenty zagraniczne mogłoby prowadzić do znacznego odpływu kapitału OFE z polskiego rynku finansowego w krótkim terminie, a co za tym idzie do destabilizacji sytuacji na tym rynku, w szczególności pogorszenia jakości wyceny notowanych aktywów, która mogłaby przestać odzwierciedlać rzeczywistą ich wartość.

- ryzyko kursów walutowych

W świetle raportów KNF, OFE lokowały prawie całość swoich aktywów w papiery wartościowe denominowane w walucie krajowej.

Zgodnie z raportem *Informacja o działalności inwestycyjnej funduszy emerytalnych w okresie 31.03.2010-29.03.2013* w skali całego rynku OFE, aktywa denominowane w walutach obcych stanowiły na koniec marca 2013 r. jedynie 1,27% łącznej wartości portfela OFE. W analizowanym okresie aktywa te były w większości denominowane w euro, lirach tureckich, dolarach amerykańskich, czeskiej koronie, w mniejszym stopniu w norweskiej koronie i węgierskim forincie.

Przyczynami małego zainteresowania OFE inwestycjami w instrumenty denominowane w walutach obcych były nie potencjalne ograniczenia regulacyjne, lecz przede wszystkim związane z takimi inwestycjami ryzyko kursów walutowych i brak możliwości zabezpieczenia tego ryzyka.

Ryzyko kursów walutowych w krótkim okresie może prowadzić np. do zmniejszenia realizowanych należności lub zwiększenia zobowiązań w przeliczeniu na walutę krajową. W długim okresie może natomiast wpływać na poszczególne pozycje bilansów OFE, które przeliczone po danym kursie mogą zmieniać swoją wartość księgową, co może powodować zmiany w ich sytuacji finansowej.

Podwyższanie limitu lokat OFE w aktywa denominowane w walutach zagranicznych winno zatem odbywać się stopniowo, a harmonogram jego podwyższania powinien być rozłożony na możliwie długi okres w celu zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa dokonywanych lokat. Zbyt szybkie dochodzenie do docelowego limitu może znacząco podnieść ryzyko inwestycyjne związane ze zmianami kursów walut obcych, w których denominowane są instrumenty nabywane przez OFE. W przypadku aprecjacji złotego zbyt szybkie zwiększenie inwestycji w aktywa denominowane w walutach obcych może przez to negatywnie wpływać na poziom oszczędności zgromadzonych przez członków OFE i w efekcie prowadzić do obniżenia poziomu świadczeń emerytalnych wypłacanych z nowego systemu, przez co może przyczynić się do destabilizacji systemu emerytalnego.

Powyższe czynniki należy uwzględniać w szczególności w sytuacji trwającego od 2007 r. światowego kryzysu finansowego, w którym gwałtowne zmiany kursów walutowych oraz cen aktywów oddziałują negatywnie na wysokość stóp zwrotu OFE. Napięta sytuacja na światowych rynkach finansowych (istotne spadki wartości indeksów giełdowych, deprecjacja walut krajów *emerging markets* z uwagi na odpływ kapitału zagranicznego) wpływa destabilizująco na polski system finansowy, który następnie generuje ryzyko dla bezpieczeństwa systemu ubezpieczeń społecznych oraz gwarantowanych minimalnych świadczeń dla ich uczestników.

Jednocześnie, należy zaznaczyć, iż przyszłe zobowiązania przypisane do oszczędności emerytalnych są wyrażone w walucie krajowej, a zatem zbyt szybkie tempo lokowania znacznej części aktywów OFE w instrumenty denominowane w walutach obcych stwarza ryzyko niedopasowania w tym zakresie, i ryzyko to ma charakter systemowy, a nie tylko inwestycyjny.

Podczas wstępnych prac nad wdrożeniem wyroku TSUE zaproponowano stopniowe podwyższanie przedmiotowego limitu o kolejne 5% co dwa lata, do osiągnięcia docelowego limitu w roku 2021. W negocjacjach z KE strona polska - przedstawiając powyższe argumenty - podkreślała również, iż nowelizacje regulacji z zakresu zabezpieczenia społecznego są z zasady bardzo wrażliwymi kwestiami, dlatego też ewentualne zmiany obowiązujących przepisów nie powinny być wprowadzane radykalnie i wymagają zachowania odpowiednich przepisów przejściowych.

Jednakże, w dniu 23 lipca 2012 r. KE wystosowała pismo do Rządu RP w sprawie sposobu dostosowania prawa polskiego do wyroku TSUE w sprawie C-271/09. W piśmie tym KE podważała zasadność proponowanego przez stronę polską terminu dostosowania się do wyroku, stwierdzając, iż nie znajduje żadnego proporcjonalnego uzasadnienia dla tak długiego okresu przejściowego, zważywszy w szczególności, że Polska jest jedynym krajem UE z tak restrykcyjnymi regułami zagranicznych inwestycji OFE. KE wnioskuje jednocześnie o przekazanie informacji o wszystkich środkach podjętych przez Polskę w celu wykonania wyroku TSUE.

W nawiązaniu do ww. pisma KE, w dniu 21 września 2012 r. skierowano pismo informujące o prowadzonych analizach i konsultacjach, mających na celu przygotowanie ostatecznej odpowiedzi odnoszącej się do uwag KE. Zwrócono się ponadto z prośbą o możliwość spotkania z KE, mającego na celu bezpośrednie przedstawienie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W uzupełnieniu powyższego pisma, w dniu 28 września 2012 r. zostało przesłane pismo do KE, w którym poinformowano o wprowadzanych zmianach w projekcie ustawy, w związku z wykonaniem wyroku TSUE. Przedstawiono jednocześnie argumenty uzasadniające proponowany harmonogram stopniowego podwyższania limitu wartości aktywów OFE denominowanych w walucie innej niż krajowa, t.j. o 5% co najmniej co dwa lata, do docelowych 30% w 2021 r. Jako najistotniejsze argumenty za odpowiednio długim harmonogramem wskazano konieczność zapewnienia stabilności finansowej środków gromadzonych w OFE przez uczestników systemu zabezpieczenia społecznego oraz konieczność zapewnienia ochrony interesów członków OFE.

W dniu 10 października 2012 r. w Brukseli miało miejsce spotkanie przedstawicieli Ministerstwa Finansów oraz Stałego Przedstawicielstwa RP z przedstawicielami KE w sprawie projektu ustawy, dotyczące głównie kwestii harmonogramu podwyższania limitu lokat OFE w aktywach denominowanych w walucie innej niż krajowa. Zgodnie z informacją

ze spotkania, sporządzoną przez Stałe Przedstawicielstwo RP w Brukseli, w odpowiedzi na argumenty strony polskiej KE wskazała, iż proponowany termin dojścia do limitu w wysokości 30% w 2021 r. jest nie do zaakceptowania, i że istotne jest, aby Polska podjęła czynności zmierzające do jak najszybszego dostosowania regulacji do wyroku TSUE, co pozwoli uniknąć skierowania przez KE zarzutów formalnych. W rezultacie, KE wskazała, iż jest w stanie zaakceptować niedługi okres przejściowy na podwyższenie limitu do 30%.

W piśmie z dnia 7 grudnia 2012 r. zostało zawarte oficjalne stanowisko KE, zgodnie z którym nie znajduje ona uzasadnienia dla proponowanego okresu przejściowego dochodzenia do docelowego limitu 30%, tj. w terminie do 2021 r. KE ponownie podkreśliła, iż polskie przepisy w zakresie ograniczeń zagranicznych inwestycji OFE są najbardziej restrykcyjne spośród wszystkich państw członkowskich posiadających podobne systemy emerytalne. Jednocześnie, KE zwróciła się o przekazanie informacji o środkach podjętych przez Polskę w celu wykonania wyroku TSUE oraz zmienionego projektu ustawy wraz z przepisami wykonawczymi.

Przedstawiając powyższe, należy przychylić się do stanowiska KE, wskazującej m.in. na fakt, iż proponowane stopniowe podnoszenie limitu o 5% co 2 lata nie pozwala funduszom na podjęcie i rozwinięcie racjonalnej działalności inwestycyjnej na rynkach zagranicznych w ciągu najbliższych lat, z uwagi na niskie dopuszczalne limity środków, które mogą być w tę działalność zaangażowane. Ponadto KE stwierdziła, iż zważywszy w szczególności, że Polska jest jedynym państwem członkowskim UE z tak restrykcyjnymi ograniczeniami zagranicznych inwestycji OFE, które zostały orzeczone jako sprzeczne z podstawowymi wolnościami traktatowymi, zasada równego traktowania państw członkowskich nie pozwala na szczególne traktowanie Polski w tym względzie. Zgodnie z ustaloną linią orzecniczą TSUE, względy ekonomiczne nie mogą stanowić uzasadnienia dla ograniczeń swobody przepływu kapitału. KE stwierdziła zatem, iż z prawnego punktu widzenia nie może przyjąć argumentu, że OFE są głównym inwestorem na polskiej GPW i w dużej mierze finansują dług publiczny. Ponadto, zdaniem KE w świetle doświadczeń innych państw członkowskich posiadających podobne systemy emerytalne, również argument, że zwiększenie lokat zagranicznych spowoduje gwałtowne zagrożenia dla bezpieczeństwa zgromadzonych środków, nie znajduje uzasadnienia w faktach, pod warunkiem, że stosowana jest odpowiednia polityka ostrożnościowa.

Za przyjęciem stanowiska KE przemawia również zagrożenie skierowania przez KE wniosku do TSUE o nałożenie kary pieniężnej w związku z niewykonaniem przedmiotowego wyroku.

Tym niemniej, mając na uwadze konsultacje i spotkanie z KE, wydaje się, iż właściwym, kompromisowym rozwiązaniem kwestii długości okresu przejściowego jest okres 3-letni. Należy bowiem podtrzymać stanowisko, iż podwyższanie limitu powinno być odpowiednio rozłożone w czasie, mając na uwadze w szczególności konieczność zapewnienia stabilności finansowej środków gromadzonych w OFE przez uczestników systemu zabezpieczenia społecznego.

W związku z tym proponuje się następujący harmonogram dojścia do docelowego limitu 30%:

- do końca roku 2014 - 10%;
- rok 2015 - 20%;
- od roku 2016 - 30%.

7) Zmiany polityki inwestycyjnej OFE oraz pozostałe zmiany w przepisach dotyczących funkcjonowania OFE.

Wdrożenie rekomendacji sformułowanych w „Informacji Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. ...” wymaga dokonania szeregu zmian w *ustawie o oiffe*. Część wprowadzanych zmian zazębia się z realizacją wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (w sprawie C-271/09), dotyczącego usunięcia ograniczeń w zakresie lokowania aktywów poza granicami Polski. Poniżej przedstawiono opis projektowanych zmian.

W **art. 2 pkt 3 projektu** definiuje się pojęcie rynku regulowanego w państwach innych niż Rzeczpospolita Polska, w związku z odwołaniem się do tego pojęcia w zmienianych przepisach, dotyczących lokat funduszy. Zgodnie z dodawaną definicją, rynek regulowany w państwach innych niż Rzeczpospolita Polska oznacza działający w sposób stały w państwach będących członkami UE lub stronami umowy o EOG, lub członkami OECD, system obrotu instrumentami finansowymi dopuszczonymi do tego obrotu, zapewniający inwestorom powszechny i równy dostęp do informacji rynkowej w tym samym czasie przy kojarzeniu ofert nabycia i zbycia instrumentów finansowych, oraz jednakowe warunki nabywania i zbywania tych instrumentów, zorganizowany i podlegający nadzorowi właściwego organu, a w przypadku rynku działającego w państwach będących członkami

Unii Europejskiej uznany przez to państwo za spełniający te warunki i wskazany Komisji Europejskiej jako rynek regulowany.

Zgodnie z **art. 2 pkt 4 projektu** w art. 13 w ust. 2 *ustawy o oiffe*, proponuje się nadanie nowego brzmienia pkt 6, w myśl którego statut funduszu określa rodzaje, maksymalną wysokość, sposób oraz tryb kalkulacji i pokrywania kosztów obciążających fundusz, z wyłączeniem kosztów wskazanych w art. 136a i art. 137 ust. 3. Zmiana ma charakter doprecyzowujący i koryguje możliwość powstania niespójnej regulacji prawnej w związku z dodaniem ust. 3 w art. 137, zgodnie z którym fundusz pokrywa koszty wynikające z ponoszonych danin publicznoprawnych związanych z prowadzoną działalnością lokacyjną oraz w związku z uchyleniem art. 182a. Dodanie w art. 13 ust. 2 pkt 6 odniesienia do dodawanego ust. 3 w art. 137 ma na celu zwolnienie funduszu z konieczności wykazywania w statucie rodzajów, maksymalnej wysokości, sposobu oraz trybu kalkulacji i pokrywania kosztów wynikających z ponoszonych danin publicznoprawnych. Jak się wydaje, zamieszczanie ich w treści statutu byłoby trudno osiągalne, gdyż wiązałoby się z koniecznością zidentyfikowania wszelkich danin publicznoprawnych na rynkach, na których fundusz może wykazywać swą aktywność lokacyjną.

Projektowany art. 2 pkt 5 uchyla art. 48 ust. 3-4a *ustawy o oiffe* w związku z uchyleniem przepisów dotyczących funkcjonowania Funduszu Gwarancyjnego. Powyższa zmiana ma charakter dostosowujący.

Natomiast w **art. 2 pkt 6 projektu** proponuje się wprowadzić w art. 50 ust. 2 *ustawy o oiffe* przepis umożliwiający nabywanie obligacji, bankowych papierów wartościowych oraz listów zastawnych emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Wprowadzenie takiej możliwości jest konsekwencją zmian w art. 141 *ustawy o oiffe*. Obecnie PTE mogą nabywać obligacje emitowane przez BGK na zasadach określonych w *ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, z późn. zm.). Nie bez znaczenia jest zaangażowanie Banku Gospodarstwa Krajowego w realizację Programu „Inwestycje Polskie”. Celem ogłoszonego 12 października 2012 r. przez Premiera RP Programu „Inwestycje Polskie” jest zapewnienie utrzymania w gospodarce obecnej dynamiki inwestycji w projekty infrastrukturalne o wydłużonym horyzoncie czasu, przy jednoczesnym wykorzystaniu długoterminowego finansowania oraz zaangażowania kapitałowego. Program ten w szczególności ma koncentrować się na stworzeniu warunków dla długoterminowego finansowania rentownych projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury energetycznej (dystrybucja i wytwarzanie)

i gazowej (sieć przesyłowa, wydobywanie i magazyny), zagospodarowania złóż węglowodorowych (w tym gazu z łupków), infrastruktury transportowej, samorządowej (utylicacja odpadów, komunikacja), przemysłowej oraz telekomunikacyjnej. Program „Inwestycje Polskie” zorientowany jest na przedsięwzięcia rozwojowe, w oparciu o długoterminowe finansowanie inwestycji mających znaczenie dla gospodarki narodowej oraz strategicznych interesów Państwa. Program nie przewiduje preferencyjnych warunków finansowania przedsiębiorców.

Działalność BGK będzie polegać w szczególności na pełnieniu roli podmiotu oferującego na warunkach rynkowych usługi komplementarne w stosunku do innych podmiotów komercyjnych. Realizacja Programu oparta jest na dwóch filarach mających zapewnić finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych - Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe S.A. Poza wzmocnieniem kapitałowym w wyniku dokapitalizowania BGK nie można wykluczyć również konieczności pozyskiwania przez BGK środków na długoterminowe finansowanie inwestycji w ramach Programu „Inwestycje Polskie” z rynków finansowych poprzez emisję obligacji. Proponowana nowelizacja umożliwiłaby zwiększenie grona potencjalnych inwestorów w papiery dłużne BGK na rynku krajowym.

Art. 2 pkt 7 projektu, zmieniający art. 64 ust. 7-9 ustawy o *oiffe* również ma charakter dostosowujący. Proponuje się uchylić powyższe przepisy w związku z uchyleniem przepisów dotyczących średniej ważonej stopy zwrotu. Po uchyleniu powyższych przepisów, przejęcie zarządzania funduszem będą regulowały obecnie obowiązujące przepisy z art. 64 ust. 5 i 6 ustawy, zgodnie z którymi w przypadku cofnięcia zezwolenia na utworzenie funduszu, jeżeli w okresie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie decyzji o cofnięciu zezwolenia zarządzanie otwartym funduszem nie zostanie przejęte przez inne powszechne towarzystwo, przejęcia zarządzania tym funduszem dokonuje powszechne towarzystwo zarządzające otwartym funduszem, który osiągnął najwyższą stopę zwrotu za ostatnie 36 miesięcy. W przypadku osiągnięcia najwyższej stopy zwrotu przez więcej niż jeden otwarty fundusz, zarządzanie funduszem przejmuje to powszechne towarzystwo, które zarządza otwartym funduszem mającym najniższą wartość aktywów netto na koniec miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym decyzja o cofnięciu zezwolenia weszła w życie, spośród tych otwartych funduszy.

W **art. 2 w ust. 17-19 i 21 projektu** poprzez zmianę ust. 3 w art. 136 ustawy o *oiffe* – w celu wykonania wyroku TSUE – proponuje się wprowadzenie zapisu, zgodnie z którym

przy ustalaniu wartości zarządzanych aktywów netto OFE nie uwzględnia się wartości lokat, o których mowa w art. 141 ust. 1 pkt 11-14, tj. wartości lokat w krajowych certyfikatach inwestycyjnych emitowanych przez fundusze inwestycyjne zamknięte, jednostkach uczestnictwa zbywanych przez FIO lub SFIO, a także zagranicznych tytułach uczestnictwa emitowanych przez instytucje wspólnego inwestowania, zarówno typu zamkniętego, jak i otwartego. Dzięki wprowadzanej zmianie oddalony zostanie zarzut KE, potwierdzony przez TSUE, co do dotychczasowego brzmienia tego przepisu, który ogranicza inwestycje transgraniczne OFE, poprzez nieuwzględnienie, w wartości zarządzanych aktywów netto OFE, wartości lokat w krajowych jednostkach uczestnictwa zbywanych przez FIO lub SFIO, oraz lokat w tytułach uczestnictwa emitowanych przez wszystkie (zarówno typu zamkniętego, jak i otwartego) instytucje wspólnego inwestowania mające siedzibę za granicą - co zmniejsza podstawę dla określenia kosztów zarządzania OFE przez PTE. Z uwagi na to, że nie ma uzasadnienia dla pobierania z aktywów OFE dodatkowej opłaty w sytuacji, gdy środki są *de facto* przekazywane do zarządzania FIO, SFIO lub zagranicznej instytucji wspólnego inwestowania, proponuje się nie uwzględnianie wszystkich tych podmiotów (niezależnie od miejsca siedziby), w wartości zarządzanych aktywów netto OFE. Umożliwi to wyeliminowanie sytuacji, w której te same aktywa byłyby podwójnie obciążane opłatą za zarządzanie. W art. 136a proponuje się – w celu wykonania wyroku TSUE – uchylenie ust. 2, który w opinii KE, potwierdzonej przez TSUE, dodatkowo ogranicza inwestycje zagraniczne OFE, ze względu na możliwość pokrywania z aktywów OFE kosztów transakcji związanych z zagranicznymi instytucjami rozliczeniowymi tylko do wysokości nieprzekraczającej odpowiednich kosztów krajowych instytucji rozliczeniowych. Po wprowadzeniu proponowanej zmiany pokrywane z aktywów OFE koszty związane z przechowywaniem aktywów oraz realizacją i rozliczeniem transakcji nabywania lub zbywania aktywów OFE, stanowiące równowartość opłat ponoszonych na rzecz zagranicznych instytucji rozliczeniowych, nie będą ograniczone wysokością odpowiednich kosztów krajowych instytucji rozliczeniowych, z których pośrednictwa OFE są obowiązane korzystać. Dodatkowo, proponuje się dodanie w art. 137 ust. 3, w myśl którego fundusz jest uprawniony do pokrywania ze swoich aktywów kosztów wynikających z ponoszonych danin publicznoprawnych, jeżeli z ich uiszczenia nie jest zwolniony na podstawie odrębnych przepisów i jeżeli ich ponoszenie jest związane z osiągnięciem przez fundusz zysków z działalności statutowej. Wprowadzenie przedmiotowego przepisu ma na celu wyeliminowanie wątpliwości dotyczących zgodności projektowanego stanu prawnego z prawem UE. Zgodnie z przepisem art. 137 ust. 1 ustawy o *oiffe* koszty działalności

funduszu, które nie są pokrywane bezpośrednio z jego aktywów, pokrywa zarządzające nim towarzystwo. Powyższa norma prawna implikuje wątpliwości jurystyczne dotyczące podmiotów obowiązanych do pokrywania np. podatków od dywidend z akcji spółek zagranicznych znajdujących się w portfelu inwestycyjnym funduszu. W związku z tym proponuje się wprowadzenie uprawnienia funduszu do pokrywania ze swoich aktywów przedmiotowych kosztów w powyższy sposób. Unormowanie to w sposób jednoznaczny przesądzi, iż to fundusz będzie pokrywał koszty wynikające z danin publicznych z racji istniejącego związku między tymi daninami a zyskami osiąganymi przez dany fundusz.

W art. 141 w ust. 1 *ustawy o oiffe* proponuje się określenie wspólnego katalogu możliwych lokat funduszu w kraju i poza granicami kraju (przy odpowiednim zachowaniu dotychczasowego podziału na poszczególne kategorie instrumentów finansowych), w celu usunięcia zarzutu KE, potwierdzonego przez TSUE, co do dodatkowego zaostrożenia przez ten przepis w dotychczasowym brzmieniu ilościowych ograniczeń zagranicznych inwestycji OFE, zawartych w dotychczasowym art. 143 ust. 2 *ustawy o oiffe*. Jednocześnie, mając na uwadze, iż OFE nie będą mogły inwestować w skarbowe papiery wartościowe, papiery wartościowe emitowane przez NBP, a także w instrumenty finansowe gwarantowane przez SP i NBP, w art. 141 ust. 1 zastrzeżono, że aktywa funduszu mogą być lokowane, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 146, wyłącznie we wskazanych tam kategoriach lokat. Przepis ust. 2 określa natomiast, iż aktywa otwartego funduszu nie mogą być lokowane w:

- 1) obligacjach, bonach i innych papierach wartościowych emitowanych przez SP lub NBP, a także pożyczkach i kredytach udzielanych tym podmiotom;
- 2) obligacjach, bonach i innych papierach wartościowych emitowanych przez rządy lub banki centralne państw, o których mowa w ust. 6, a także pożyczkach i kredytach udzielanych tym podmiotom;
- 3) obligacjach i innych dłużnych papierach wartościowych, opiewających na świadczenia pieniężne, gwarantowanych lub poręczanych przez SP lub NBP, a także depozytach, kredytach i pożyczkach gwarantowanych lub poręczanych przez te podmioty;
- 4) obligacjach i innych dłużnych papierach wartościowych, opiewających na świadczenia pieniężne, gwarantowanych lub poręczanych przez rządy lub banki centralne państw, o których mowa w ust. 6, a także depozytach, kredytach i pożyczkach gwarantowanych lub poręczanych przez te podmioty;

a także w gwarantowanych przez Skarb Państwa:

- 1) obligacjach emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym;
- 2) innych niż powyżej obligacjach, bankowych papierach wartościowych lub listach zastawnych emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Wprowadzenie powyższego zakazu ma na celu likwidację mechanizmu samofinansowania się składek przekazanych do OFE poprzez wykup przez nie obligacji na pokrycie wynikającego z transferu składek deficytu FUS, za wynagrodzeniem dla pośredników. Ponadto, zakaz inwestowania w obligacje skarbowe ma służyć faktycznemu wspieraniu przez otwarte fundusze emerytalne realnej gospodarki.

Kolejny przepis, który również ma służyć wspieraniu realnej gospodarki, określa, iż łączna wartość lokat aktywów otwartego funduszu w akcje nie może być mniejsza niż 75% wartości tych aktywów.

Jednocześnie powyższa propozycja powoduje, iż w związku z przeniesieniem części obligacyjnej do ZUS, struktura portfela inwestycyjnego OFE będzie zgodna z przepisami projektowanej ustawy.

W art. 141 ust. 4 *ustawy o oiffe* wprowadza się przepis, w myśl którego aktywa funduszu mogą być lokowane w jednostkach uczestnictwa zbywanych przez FIO, SFIO oraz w tytułach uczestnictwa emitowanych przez instytucje wspólnego inwestowania typu otwartego, jeżeli ich polityka inwestycyjna wynikająca z dokumentów założycielskich i okresowo podawana do publicznej wiadomości, polega na lokowaniu aktywów wyłącznie w kategoriach lokat, o których mowa w ust. 1.

Jednocześnie, proponuje się zachowanie otwartego charakteru dostępnych lokat funduszy, poprzez utrzymanie w art. 141 ust. 5 *ustawy o oiffe* fakultatywnej delegacji ustawowej dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, innych kategorii lokat niż wymienione w ust. 1, z tym, że lokaty w prawa pochodne muszą mieć na celu ograniczenie ryzyka inwestycyjnego związanego z lokowaniem aktywów funduszu, mając na względzie typy ryzyka, które powinny być ograniczone, dostępność instrumentów umożliwiających zmniejszenie ryzyka, możliwość wyceny tych instrumentów oraz efekty ich stosowania.

W dodawanym ust. 6 w art. 141 *ustawy o oiffe* proponuje się określenie zakresu państw, w walutach których fundusze mogą dokonywać lokat. W myśl tego przepisu aktywa

funduszu mogą być lokowane w aktywach denominowanych w złotych lub w walutach państw będących członkami Unii Europejskiej lub stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, lub członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Dzięki wprowadzanej zmianie kryterium podziału lokat będzie waluta, w której denominowany jest dany instrument, a nie geograficzne ułożenie inwestycji.

W nowym ust. 7 w art. 141 *ustawy o oiffe* proponuje się określenie limitu ilościowego dla powyższych lokat OFE. Zgodnie z przedmiotowym przepisem łączna wartość lokat aktywów OFE w aktywach denominowanych w walucie innej niż krajowa nie może przekroczyć 30% wartości tych aktywów.

Z kolei w myśl ust. 8 w art. 141 *ustawy o oiffe* proponuje się utrzymanie na obecnym poziomie limitu ilościowego dla powyższych lokat PFE, poprzez nadanie mu brzmienia, iż łączna wartość lokat aktywów PFE w aktywach denominowanych w walucie innej niż krajowa nie może przekroczyć 30% wartości tych aktywów (obecne brzmienie art. 143 ust. 3 *ustawy o oiffe*).

Jak się wydaje, wykonaniem wyroku TSUE będzie ustalenie przedmiotowego limitu dla OFE, podobnie jak dla PFE, w wysokości maksymalnie 30%, mając na względzie w szczególności przepisy *dyrektywy 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami*, odnoszące się do umożliwienia instytucjom działającym na terenie państw członkowskich pewnej swobody w zakresie konkretnych reguł inwestowania, które nie mogą ograniczać swobodnego przepływu kapitału, chyba że są uzasadnione względami ostrożnościowymi. Ustalenie przedmiotowego limitu w wysokości nieprzekraczającej 30% jest dodatkowo uzasadnione faktem, iż OFE są częścią powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego, którego ostatecznym gwarantem jest państwo.

Ust. 9 zawiera fakultatywne upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego maksymalną lub minimalną część aktywów OFE, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat, uwzględniając potrzebę zapewnienia uzyskania wysokiej stopy zwrotu zaangażowanych środków, przy zachowaniu gwarancji bezpieczeństwa środków gromadzonych na wypłatę członkom otwartych funduszy. Podobne upoważnienie znajduje się obecnie w uchylanym art. 142 ust. 5 *ustawy o oiffe*.

W ust. 10 określone jest fakultatywne upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego maksymalną część aktywów pracowniczego funduszu, jaka

może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat, uwzględniając potrzebę zapewnienia uzyskania wysokiej stopy zwrotu zaangażowanych środków, przy zachowaniu gwarancji bezpieczeństwa środków gromadzonych na wypłatę członkom pracowniczych funduszy. Obecnie upoważnienie to znajduje się w uchylanym art. 142 ust. 6 *ustawy o oiffe*.

W związku z proponowanym uwolnieniem polityki inwestycyjnej OFE konieczne jest uchylenie art. 142 *ustawy o oiffe*. Przepis ten określa dopuszczalne limity zaangażowania funduszy emerytalnych w poszczególne kategorie lokat (**art. 2 pkt 22 projektu**).

Ponadto, w **art. 2 pkt 23 projektu** proponuje się uchylenie art. 143 *ustawy o oiffe*. Przepisy te zostają odpowiednio przeniesione do art. 141. Dzięki temu wprowadzone zostaną jednakowe rozwiązania określające działalność lokacyjną funduszy (zarówno otwartych, jak też pracowniczych i dobrowolnych) w aktywa krajowe i zagraniczne. Ponieważ kategorie dopuszczalnych lokat krajowych zostały określone wprost w przepisie o randze ustawowej, i możliwość inwestowania w te lokaty nie jest zależna od dalszych zezwoleń lub warunków, proponuje się zastosowanie takich samych rozwiązań w odniesieniu do lokat zagranicznych, poprzez uchylenie delegacji ustawowej dla ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do określenia w drodze rozporządzenia ogólnego zezwolenia i warunków lokat poza granicami kraju. Jednocześnie, w związku ze zmianami *ustawy o oiffe*, wynikającymi z realizacji wyroku TSUE, uchylone zostaje - będące aktem wykonawczym realizującym delegację art. 143 ust. 1 *ustawy - rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie ogólnego zezwolenia na lokowanie aktywów funduszy emerytalnych poza granicami kraju* (Dz. U. Nr 229, poz. 2286).

Ponadto, w związku z powyższymi zmianami art. 141 oraz uchyleniem art. 143 *ustawy o oiffe*, nowelizuje się przepisy art. 150 pkt 3 oraz art. 153 w zakresie zawartych w nich odesłań.

W art. 150 pkt 3 usuwa się odesłanie do uchylonego art. 143 ust. 1, i w świetle nowego brzmienia tego przepisu fundusz nie może udzielać pożyczek, gwarancji i poręczeń, z zastrzeżeniem art. 141 ust. 1 i art. 151 (**art. 2 pkt 24 projektu**).

Natomiast w zmienianym art. 153 *ustawy o oiffe* konieczne jest usunięcie odesłania do uchylonego art. 143, wskutek czego zgodnie z nowym przepisem w ramach działalności lokacyjnej poza granicami kraju, fundusz może powierzyć zarządzanie swoimi aktywami podmiotom mającym siedzibę na terytorium państw, o których mowa w art. 141 ust. 6 *ustawy*

o *oiffe*, które są uprawnione do prowadzenia działalności w zakresie zarządzania cudzymi aktywami na mocy przepisów obowiązujących w tych państwach (**art. 2 pkt 26 projektu**).

W kolejnym przepisie proponuje się uchylenie art. 173 *ustawy o oiffe*, który określa sposób ustalania średniej ważonej stopy zwrotu wszystkich otwartych funduszy emerytalnych. Jest to przepis dostosowujący do zmian wynikających z likwidacji mechanizmu określania niedoboru w otwartym funduszu emerytalnym (**art. 2 pkt 27 projektu**).

Jednocześnie, w związku z uchyleniem art. 173, konieczne jest nadanie nowego brzmienia art. 174 *ustawy o oiffe*. (**art. 2 pkt 28 projektu**) Nowe brzmienie zawiera delegację dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowego sposobu ustalania stopy zwrotu, w tym zasad zaokrąglania ustalonych wielkości;
- 2) sposobu i terminu zawiadamiania organu nadzoru przez fundusz o wysokości stopy zwrotu funduszu oraz sposobu i terminu przekazywania przez fundusz informacji o wysokości tej stopy na ogólnodostępnej stronie internetowej;
- 3) sposobu i terminu zawiadamiania organu nadzoru przez fundusz o wartości aktywów netto funduszu i wartości jednostki rozrachunkowej

mając na względzie zapewnienie prawidłowego wyliczania stopy zwrotu i terminowego zawiadamiania organu nadzoru.

Mając na uwadze, iż członkostwo w OFE – dla osób wchodzących do systemu ubezpieczeń emerytalnych – będzie dobrowolne, jak również uwzględniając ryzyko inwestowania na rynku kapitałowym, wraz z propozycją likwidacji mechanizmu średniej ważonej i minimalnej wymaganej stopy zwrotu, proponuje się uchylenie przepisów art. 175-188b *ustawy o oiffe*, określających kwestie niedoboru w OFE, rachunku rezerwowego i premiowego oraz funkcjonowanie Funduszu Gwarancyjnego (**art. 2 pkt 29 projektu**).

Obecny system oceny efektywności inwestycji OFE opiera się przede wszystkim na średniej ważonej stopie zwrotu (benchmark wewnętrzny) i ustalonej na jej podstawie minimalnej wymaganej stopie zwrotu. Taki wewnętrzny benchmark dla OFE nie sprzyja podejmowaniu przez PTE, zarządzającymi otwartymi funduszami emerytalnymi, długookresowych działań, które mogą podnieść efektywność inwestowania w postaci wyższej stopy zwrotu, gdyż wiążą się one ze wzrostem ryzyka konieczności pokrycia niedoboru w krótkim okresie. W efekcie system inwestowania OFE charakteryzuje się ujednolicaniem portfeli (herding). Likwidacji średniej ważonej i minimalnej wymaganej stopy zwrotu

towarzyszyć będzie rozluźnienie obecnych limitów inwestycyjnych.

Związana z powyższymi zmianami likwidacja mechanizmu niedoboru oraz Funduszu Gwarancyjnego spowoduje:

- a) wyeliminowanie wady obecnego systemu, polegającej na dysproporcji pomiędzy karami (koniecznością dopłaty do minimalnej stopy zwrotu) i nagrodami (rachunek premiowy) za efekty polityki inwestycyjnej,
- b) podniesienie efektywności OFE poprzez konkurencyjność w zakresie inwestowania i uzyskiwania wyższych stóp zwrotu,
- c) zapewnienie większej przejrzystości wyników inwestycyjnych OFE.

Powiązane z powyższymi zmianami uchylenie art. 221 *ustawy o oiffe* ma na celu dostosowanie do zmian wynikających z likwidacji przepisów określających kwestie niedoboru w OFE (**art. 2 pkt 36 projektu**).

Wprowadzenie w życie proponowanych zmian m.in. w zakresie polityki inwestycyjnej OFE, zniesienia minimalnej wymaganej stopy zwrotu oraz mechanizmu niedoboru spowoduje, że otwarte fundusze emerytalne zwiększą swoją konkurencyjność w zakresie inwestowania. To powoduje, iż konieczne jest wprowadzenie jednolitych informacji dla członków otwartego funduszu w celu umożliwienia porównywania poszczególnych OFE między sobą w zakresie m.in. prowadzonej polityki inwestycyjnej, celów inwestycyjnych, historycznych stóp zwrotu, ryzyka związanego z inwestowaniem w instrumenty finansowe czy opłat ponoszonych przez członków OFE. Dlatego też proponuje się m.in. dodanie w art. 189 ust. 3 *ustawy o oiffe*, w myśl którego prospekt informacyjny OFE jest zatwierdzany przez organ nadzoru (**art. 2 pkt 30 projektu**).

Ponadto, proponuje się dodanie w ustawie o oiffe nowego art. 190a, zgodnie z którym OFE jest obowiązany sporządzać informacje dla członków otwartego funduszu: dane pozwalające na identyfikację otwartego funduszu; dane pozwalające na bezpośredni kontakt członka z otwartym funduszem; oświadczenie potwierdzające, że otwarty fundusz posiada zezwolenie oraz nazwę organu nadzoru, który udzielił zezwolenia na prowadzenie działalności; opis polityki inwestycyjnej i celów inwestycyjnych otwartego funduszu; przedstawienie dotychczasowych wyników, w tym o stopach zwrotu otwartego funduszu osiągniętych w przeszłości; skrócony opis działań podejmowanych przez otwarty fundusz w celu zapewnienia ochrony aktywów, w tym podstawowe informacje dotyczące systemów gwarantujących bezpieczeństwo aktywów członków otwartego funduszu; wysokość

wszystkich opłat i kosztów ponoszonych przez uczestników otwartego funduszu wraz z ich uzasadnieniem; wskazanie metod oraz częstotliwości wyceny instrumentów finansowych znajdujących się w portfelu otwartego funduszu; wskazanie obiektywnych wskaźników finansowych, do których porównywane będą wyniki otwartego funduszu; określenie celów zarządzania, poziomu ryzyka przyjętego na potrzeby zarządzania portfelem oraz zasad podejmowania decyzji inwestycyjnych w ramach zarządzania portfelem; ogólny opis istoty instrumentów finansowych oraz ryzyka związanego z inwestowaniem w te instrumenty finansowe; zakres tej informacji powinien być dostosowany do rodzaju instrumentu finansowego oraz uwzględniać wskazanie ryzyka związanego z danym rodzajem instrumentów finansowych. Powyższe informacje, po zatwierdzeniu ich przez organ nadzoru, będą elementem aktualnej informacji dotyczącej otwartych funduszy emerytalnych (**art. 2 pkt 31 projektu**). Każda osoba zawierająca umowę z OFE będzie również zapoznawać się z ww. informacjami.

Informacje dla członków otwartego funduszu powinny być przedstawione w sposób jasny, dokładny oraz umożliwiający zrozumienie ryzyka związanego z uczestnictwem w OFE, a tym samym podjęcie świadomej decyzji dotyczącej podpisania umowy z otwartym funduszem, a także w formie zrozumiałej bez konieczności odwoływania się do innych dokumentów. Informacje dla członków OFE muszą być oparte na rzetelnej analizie dotychczasowej działalności inwestycyjnej otwartego funduszu.

W celu zgodności informacji zawartych w informacji dla członków otwartego funduszu oraz w prospekcie informacyjnym, w ust. 7 zaproponowano, aby powyższe informacje były zgodne i spójne. Ponadto, informacje dla członków otwartego funduszu powinny wyraźnie wskazywać, gdzie i w jaki sposób można uzyskać dodatkowe informacje na temat otwartego funduszu, w tym, gdzie i w jaki sposób można, na wniosek, bezpłatnie otrzymać prospekt informacyjny.

Informacje dla członków otwartego funduszu powinny być sporządzone w jednolitej formie umożliwiającej dokonywanie porównań informacji różnych otwartych funduszy. W związku z tym zawarto upoważnienie dla ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do wydania rozporządzenia, które będzie określać szczegółowe warunki, jakim powinny odpowiadać informacje dla członków otwartego funduszu, w tym również wzór, zakres, formę i sposób ich przedstawiania ubezpieczonym.

W art. 197 w ust. 1 ustawy o *oiffe* proponuje się, aby informacje o otwartym funduszu, dobrowolnym funduszu lub towarzystwie publikowane przez powszechne towarzystwo lub na

zlecenie powszechnego towarzystwa, a także na rzecz powszechnego towarzystwa, otwartego funduszu lub dobrowolnego funduszu, w tym informacje reklamowe z zastrzeżeniem ust. 1a, a także informacje o pracowniczym funduszu, udostępniane przez pracownicze towarzystwo powinny rzetelnie przedstawiać sytuację finansową funduszu lub towarzystwa oraz ryzyko związane z członkostwem w funduszu (**art. 2 pkt 34 projektu**). Powyższa zmiana ma charakter dostosowujący, związany z dodaniem ust. 1a, który określa, iż zakazane jest prowadzenie działalności polegającej na publikacji i emisji reklam dotyczących otwartych funduszy. Wprowadzenie powyższych przepisów ma na celu zapobieganie ewentualnym próbom przekazywania nierzetelnej, zawierającej nieprawdziwe treści oraz wprowadzającej w błąd informacji reklamowej do obecnych oraz potencjalnych członków OFE.

Jednocześnie wprowadza się przepis karny (art. 219b), zgodnie z którym każdy, kto wbrew zakazowi publikuje, udostępnia lub rozpowszechnia informacje reklamowe o otwartym funduszu, podlega grzywnie do 1 000 000 zł lub karze pozbawienia wolności do lat 2 (**art. 2 pkt 35 projektu**).

Projektowane przepisy art. 17 - 18 związane są z propozycją liberalizacji polityki inwestycyjnej otwartych funduszy emerytalnych, powiązaną z likwidacją niedoboru oraz Funduszu Gwarancyjnego. Z dniem 1 lipca 2014 r. środki zgromadzone na rachunku rezerwowym oraz na rachunku premiovym zwrócone zostaną powszechnym towarzystwom emerytalnym. Ponadto z dniem 1 lipca 2014 r. środki zgromadzone w części podstawowej oraz na rachunku części dodatkowej Funduszu Gwarancyjnego, są zwracane powszechnemu towarzystwu emerytalnemu, proporcjonalnie do wartości aktywów netto otwartego funduszu emerytalnego, którym zarządza powszechne towarzystwo emerytalne. Jednocześnie, zwrot wpłat z Funduszu Gwarancyjnego stanowi przychód powszechnego towarzystwa emerytalnego w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych.

Projektowany art. 21 określa politykę inwestycyjną OFE w okresie przejściowym między dniem wejścia w życie ustawy a dniem 30 czerwca 2014 r., kiedy nastąpi „uwolnienie” polityki inwestycyjnej OFE. W okresie tym obowiązywać będą ograniczenia na lokowanie aktywów w poszczególne kategorie lokat, zgodne z obecnie obowiązującymi ograniczeniami, z wyjątkiem ograniczenia lokowania aktywów OFE w akcje oraz zakazem inwestowania aktywów OFE w obligacje skarbowe i gwarantowane przez Skarb Państwa.

8) Wzmocnienie zachęt do dobrowolnego oszczędzania poprzez zmiany w IKZE

W **art. 6 projektowanej ustawy** nowelizuje się ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (Dz. U. Nr 116, poz. 1205, z późn. zm.). Obecnie limit wpłat na IKZE zależy od wysokości kwoty stanowiącej podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla oszczędzającego za poprzedni rok. Wpłaty dokonywane na IKZE w roku kalendarzowym nie mogą przekroczyć kwoty odpowiadającej równowartości 4% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla oszczędzającego za poprzedni rok, nie więcej jednak niż 4% kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe na poprzedni rok. Pewne odstępstwo od tej zasady przewidziano dla osób osiągających niskie dochody, których podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne jest niska, a które chciałyby dokonywać większych wpłat na IKZE. Osobom tym, w przypadku gdy kwota odpowiadająca równowartości 4% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla nich za poprzedni rok, nie przekracza 4% równowartości 12-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, umożliwiono dokonanie w roku kalendarzowym wpłaty na IKZE do ww. wysokości.

Ponieważ obowiązujące zasady ustalania limitu wpłat na IKZE są postrzegane przez wielu potencjalnych oszczędzających za zbyt skomplikowane oraz nastroczające problemów z ustaleniem podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne (ewentualnie dokonywania jej korekty), proponuje się uproszczenie reguł związanych z ustalaniem wysokości maksymalnej rocznej wpłaty na IKZE. Efektem tych zmian powinno być większe zainteresowanie oszczędzaniem na tym koncie, gdyż konieczność ustalenia indywidualnego limitu wpłat na IKZE stanowi barierę zniechęcającą do oszczędzania w ramach IKZE. Dlatego też proponuje się aby roczny limit wpłat na IKZE nie przekroczył kwoty odpowiadającej 1,2 krotności przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok, określonego w ustawie budżetowej lub ustawie o prowizorium budżetowym lub w ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone. Proponowana maksymalna wysokość limitu wpłat na IKZE jest zbliżona do obecnie obowiązującego maksymalnego limitu wpłat na IKZE (w 2013 r. – 4231,20 zł). Kwota rocznego limitu wpłat na IKZE będzie ogłaszana, w drodze obwieszczenia, przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" do końca roku kalendarzowego poprzedzającego rok, w którym będą dokonywane wpłaty na IKZE (**art. 6 pkt. 1 projektu**).

W **art. 22 projektu** proponuje się zawarcie przepisu przejściowego, w którym zostanie określona kwota rocznego limitu wpłat na IKZE w 2014 r. Ponieważ ustawa budżetowa na 2014 rok nie została jeszcze uchwalona, wysokość kwoty wpłat na indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego w 2014 r. ustalona zostanie w oparciu o projekt ustawy budżetowej na 2014 rok. Zgodnie z art. 27 projektu ustawy budżetowej na 2014 rok (druk sejmowy nr 1779), prognozowane przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej wynosi 3746 zł. Stąd 1,2 - krotność tej kwoty wynosi 4495,20 zł i taką kwotę proponuje się określić w przepisie przejściowym, jako stanowiącą limit wpłat na indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego w 2014 r.

W **art. 6 pkt 2 projektu** proponuje się nowe brzmienie ust. 3 w art. 14 ustawy o IKE oraz IKZE. Obecne brzmienie tego przepisu – „3. W celu dokonania wypłaty transferowej oszczędzający, w terminie 45 dni od dnia otrzymania powiadomienia, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany do zawarcia umowy o prowadzenie IKE albo IKZE z inną instytucją finansową i do dostarczenia potwierdzenia zawarcia umowy lub, w przypadku przystąpienia do programu emerytalnego, do dostarczenia potwierdzenia przystąpienia do programu emerytalnego, odpowiednio instytucji dotychczas prowadzącej IKE oszczędzającego lub syndykowi.” nie uwzględnia sytuacji, w której wypłata transferowa wymuszona przez okoliczności wskazane w art. 14 ust. 1 ustawy o IKE oraz IKZE (np. otwarcie likwidacji instytucji finansowej, która prowadzi IKZE) dokonywana będzie także z IKZE. Z tego też względu proponuje się nowe brzmienie ust. 3, które będzie obejmowało wyżej wskazaną sytuację.

Zmiana w **art. 6 pkt 3 projektu** polega na wyraźnym wskazaniu, że zaspokojenie wierzytelności zabezpieczonej z IKZE jest traktowane jako zwrot. Zmiana ma charakter doprecyzowujący. Wydaje się konieczna, gdyż mimo, że z IKZE możliwy jest tylko zwrot (art. 37 ust. 1 ustawy o IKE oraz IKZE), a nie zwrot części środków (tak jak z konta IKE – art. 37 ust. 1a), obecne brzmienie nasuwa wątpliwości zarówno oszczędzającym jak i instytucjom finansowym.

W „Informacji Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r.” zawarto również propozycje zmian mających na celu pobudzenie III filaru ubezpieczeń emerytalnych przez wprowadzenie odpowiednich zmian między innymi w regulacjach podatkowych dotyczących IKZE. Stąd też proponuje się wprowadzenie zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (**art. 1 projektu**).

Obecnie w IKZE zastosowano preferencję podatkową jedynie na etapie wnoszenia wpłat, polegającą na odliczaniu od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych wpłat na to konto. Natomiast opodatkowaniu podatkiem dochodowym, według skali podatkowej podlega wypłata z IKZE po zakończeniu okresu oszczędzania, zwrot środków zgromadzonych na tym koncie oraz wypłata środków osobie uprawnionej, po śmierci oszczędzającego. Po półtorarocznym okresie funkcjonowania tych kont należy stwierdzić, że nie spotkały się one z zainteresowaniem, gdyż na dzień 31 grudnia 2012 r. instytucje finansowe prowadziły 496,8 tys. IKZE, z czego jedynie na 32837 kont (6,6% wszystkich IKZE) dokonano wpłat, i sytuacja ta nie uległa znacznym zmianom w I półroczu 2013 r. – liczba IKZE na dzień 30 czerwca 2013 r. wyniosła 508,9 tys. IKZE, z czego jedynie 30 tys. IKZE było kontami aktywnymi, tj. zasilonymi chociaż jedną wpłatą w okresie I półrocza 2013 r.

Dlatego też, mając na uwadze bardzo słabe efekty wprowadzonych rozwiązań, proponuje się przyjęcie rozwiązań podatkowych realnie motywujących do oszczędzania na IKZE tj. wprowadzenie opodatkowania wypłat z IKZE oraz wypłat na rzecz osób uprawnionych zryczałtowanym podatkiem dochodowym, w miejsce obecnie obowiązującego opodatkowania wypłaty z IKZE wg skali PIT. Celem realizacji powyższego proponuje się w **art. 1 pkt 1 lit. a projektu** zmianę art. 30 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, polegającą na dodaniu w ust. 1 pkt 14, w myśl którego od kwoty wypłat z indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego, w tym także dokonanych na rzecz osoby uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego na podstawie art. 34a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego pobiera się zryczałtowany podatek dochodowy w wysokości 10% przychodu.

Przyjęcie proponowanego rozwiązania, przez zdecydowane zmniejszenie obciążeń fiskalnych pod koniec oszczędzania na IKZE będzie stanowiło realną motywację do oszczędzania na tym koncie, w przeciwieństwie do obecnego rozwiązania, które w istocie polega jedynie na przesunięciu opłacenia podatku w czasie. Ponadto jednoznaczne określenie przyszłego podatku, tj. zryczałtowanego opodatkowania, usunie niepewność co do wysokości podatku płaconego w przyszłości przy wypłacie środków z IKZE, co też zniechęcało do długoterminowego oszczędzania.

Ustalenie zryczałtowanego podatku w stawce 10% jest rozwiązaniem skierowanym przede wszystkim dla osób o niskich zarobkach, do których w większym stopniu powinny być

kierowane zachęty, z uwagi na ich niskie świadczenie emerytalne w przyszłości. W przypadku określenia wyższej niż proponowana, stawki zryczałtowanego podatku korzyść fiskalna dla osób mniej zamożnych, opłacających podatek wg skali w stawce 18% będzie zdecydowanie mniej odczuwalna, niż w przypadku osób opłacających podatek wg skali w stawce 32%.

Proponowane zryczałtowane opodatkowanie wypłat z IKZE zarówno dla oszczędzających, jak i dla osób uprawnionych do środków po zmarłym oszczędzającym, powoduje, że sposób naliczania podatku zostanie ujednolicony i nie będzie on zależał od formy wypłaty (w przypadku wypłaty jednorazowej oszczędzający sam dokonywał rozliczenia podatku, a w przypadku wypłaty w ratach instytucja finansowa prowadząca jego IKZE przy wypłacie raty potrącała zaliczki na podatek). Tym samym nie wystąpi nadmierne obciążenie fiskalne w przypadku jednorazowej wypłaty z IKZE, tak jak może to mieć miejsce na gruncie obecnych przepisów podatkowych.

Zmiana, o której mowa w **art. 1 pkt 1 lit. b projektu** dotyczy zmiany brzmienia ust. 3 w art. 30 i polega ona na dodaniu w obowiązującym brzmieniu tego przepisu odesłania do dodawanego projektem pkt 14. Oznacza to, że zryczałtowany podatek od wypłat z IKZE pobiera się bez pomniejszania przychodu o koszty uzyskania.

Zmiany zaproponowane w **art. 1 pkt 3 i 4 projektu** są konsekwencją zmiany proponowanej w pkt 1. Z uwagi na to, że w projekcie proponuje się zryczałtowane opodatkowanie wypłat z IKZE, bez względu na formę tej wypłaty, proponuje się w art. 35 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych uchylenie; pkt 9 w ust. 1 i ust. 11 (art. 1 pkt 3 lit. a i c projektu) oraz zmianę brzmienia ust. 6, polegającą na usunięciu z obecnego brzmienia ust. 6 odwołania do uchylanego pkt 9 (art. 1 pkt 3 lit. b projektu). Uchylane przepisy dotyczą obowiązku pobrania przez instytucję dokonującą z IKZE zaliczki na podatek dochodowy (przy wypłacie w ratach) oraz obowiązku sporządzenia stosownej informacji podatkowej (w przypadku wypłaty jednorazowej).

Zmiana w **art. 1 pkt 4 projektu** dotyczy art. 41 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Polega ona na dodaniu w obowiązującym brzmieniu tego przepisu odesłania do dodawanego projektem pkt 14 w art. 30 ust. 1. Oznacza to, że instytucja finansowa, jako płatnik, będzie obowiązana do poboru podatku od dokonywanych wypłat z IKZE, bez względu na formę wypłaty.

V. Wejście w życie ustawy

Przyjęta w niniejszym projekcie ustawy koncepcja wypłat emerytur dożywotnich, w której środki do momentu osiągnięcia wieku emerytalnego są w odpowiednio długim okresie przekazywane z OFE do ZUS, zapewni bezpieczeństwo oraz minimalizację ryzyka spadku wartości tych środków, spowodowanych ewentualnymi wahaniami na rynkach kapitałowych. Jednocześnie jest to koncepcja, która ma najmniej negatywny wpływ na finanse publiczne, jest najmniej kosztochłonna i czasochłonna, gdyż umożliwia wykorzystanie istniejących struktur i procedur w ZUS, a także jest zrozumiała i prosta dla przyszłych emerytów.

W czerwcu 2014 r. pierwsi mężczyźni urodzeni w styczniu 1949, którzy mogli dokonać podziału składki emerytalnej pomiędzy Zakład Ubezpieczeń Społecznych a OFE osiągną wiek emerytalny i nabędą prawo do dożywotniej emerytury kapitałowej. Tak więc wejście w życie projektowanej regulacji dotyczącej wypłat emerytur dożywotnich ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych jest ściśle zdeterminowane powyższym terminem.

Proponuje się, by ustawa weszła w życie z dniem 31 stycznia 2014 r., co pozwoli zarówno Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych jak i powszechnym towarzystwom emerytalnym na przygotowanie systemów informatycznych do pierwszych wypłat emerytur, zgodnie z nową regulacją jak również do innych proponowanych zmian w projektowanej regulacji (**art. 23 projektu**). Proponuje się, by przepisy dotyczące limitów w zakresie lokowania środków otwartych funduszy emerytalnych oraz w zakresie regulacji dotyczących niedoboru i Funduszu Gwarancyjnego oraz zakresu nowych informacji koniecznych do udostępniania członkom otwartych funduszy emerytalnych przez OFE zaczęły obowiązywać od dnia 1 lipca 2014 r.

W ocenie projektodawcy przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej i nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących notyfikacji norm i aktów prawnych.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1) Wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowana ustawa.

Zakres oddziaływania projektu ustawy obejmuje następujące podmioty:

- ubezpieczonych w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, w tym członków funduszy emerytalnych,
- otwarte fundusze emerytalne oraz zarządzające nimi powszechne towarzystwa emerytalne,
- instytucje oferujące IKZE
- budżet państwa,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez ZUS fundusze,

2) Zakres konsultacji społecznych.

Projekt aktu prawnego zostanie przesłany do zaopiniowania przez szerokie grono partnerów społecznych, w tym przez związki zawodowe i organizacje pracodawców. Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 55, poz. 234, z późn. zm.) projekt aktu prawnego został skierowany do konsultacji z następującymi organizacjami związków zawodowych:

- NSZZ „Solidarność”,
- Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych,
- Forum Związków Zawodowych.

Natomiast zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235, z późn. zm.) projekt został skierowany do konsultacji z następującymi reprezentatywnymi organizacjami pracodawców:

- Konfederacją „Lewiatan”,
- Związkiem Rzemiosła Polskiego,
- Pracodawcami Rzeczypospolitej Polskiej,
- Business Centre Club Związek Pracodawców.

Projekt ustawy został przekazany do uzgodnień międzyresortowych, jak również do konsultacji z innymi podmiotami. Projekt otrzymały:

- Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych,

- AEGON Powszechne Towarzystwo Emerytalne S.A.,
- Pocztylion-Arka PTE S.A.,
- Krajowa Izba Gospodarcza,
- Giełda Papierów Wartościowych,
- Narodowy Bank Polski,
- Komisja Nadzoru Finansowego,
- Biuro Rzecznika Ubezpieczonych,
- Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A.,
- BondSpot S.A.,
- Izba Domów Maklerskich,
- Stowarzyszenie Emitentów Giełdowych,
- Izba Zarządzających Funduszami i Aktywami,
- Polska Izba Ubezpieczeń,
- Związek Banków Polskich,
- Polskie Stowarzyszenie Inwestorów Kapitałowych,
- Stowarzyszenie Inwestorów Indywidualnych,
- Rada Banków Depozytariuszy,
- Związek Maklerów i Doradców,
- Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka,
- Polskie Stowarzyszenie Aktuariuszy.

3) Przedstawienie wyników analizy wpływu projektu ustawy w szczególności na:

a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego:

Wpływ zmian w obowiązkowym systemie emerytalnym na finanse publiczne:

Utworzenie OFE i ich funkcjonowanie w obecnej formule powoduje konieczność finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa wynikających z finansowania z budżetu ubytku składki emerytalnej przekazywanej do OFE od początku reformy emerytalnej (tj. od 1999 r.) oraz wydatków na obsługę dodatkowego długu publicznego z tego tytułu. Wg szacunku MF całkowite zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych związanych z utworzeniem

i funkcjonowaniem OFE wyniosło na koniec 2012 r. 279,4 mld zł, co stanowiło 17,5% PKB. Oznacza to, iż dług z tytułu OFE stanowił ponad 30% całego długu publicznego.

Tabela 3. Wpływ OFE na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych i dług publiczny w latach 1999-2012

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Środki dla FUS z tytułu ubytku składki przekazywanej do OFE														
mld PLN	2,3	7,6	8,7	9,5	9,9	10,6	12,6	14,9	16,2	19,9	21,1	22,3	15,4	8,2
%PKB	0,3	1,0	1,1	1,2	1,2	1,1	1,3	1,4	1,4	1,6	1,6	1,6	1,0	0,5
2. Koszty obsługi dodatkowego długu z tytułu OFE *														
mld PLN	0,2	0,8	1,8	3,0	3,8	4,3	5,1	6,4	7,0	7,7	10,0	11,4	12,4	14,4
%PKB	0,0	0,1	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9
3. Wpływ OFE na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (1+2)**														
mld PLN	2,4	8,4	10,5	12,5	13,7	14,9	17,7	21,3	23,2	27,6	31,1	33,8	27,8	22,6
%PKB	0,4	1,1	1,3	1,5	1,6	1,6	1,8	2,0	2,0	2,2	2,3	2,4	1,8	1,4
4. Wpływ OFE na dług publiczny*														
mld PLN	2,6	12,0	24,1	37,7	52,0	68,3	87,1	109,2	134,0	163,7	196,5	232,9	260,6	279,4
%PKB	0,4	1,6	3,1	4,7	6,2	7,4	8,9	10,3	11,4	12,8	14,6	16,4	17,1	17,5

*) Szacunek MF.

**) Refundacja składki przekazywanej do OFE od 2004 r. jest w budżecie państwa ujmowana jako rozchód. Wg definicji UE jest ona traktowana jako wydatek, powiększający deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych.

W wyniku wprowadzenia proponowanych zmian w systemie emerytalnym nastąpi poprawa sytuacji funduszu emerytalnego w ramach FUS. Skutki finansowe zostały policzone przy założeniach makroekonomicznych, które są spójne z aktualną prognozą przedstawioną w projekcie ustawy budżetowej na 2014 r.

Efekt zmian w latach 2014 - 2017 ilustruje poniższa tabela.

Rok	Zwiększenie składek do funduszu emerytalnego	Zmniejszenie refundacji OFE	Dochody z tzw. suwaka bezpieczeństwa	Pożytki z przeniesionych aktywów	Ogółem poprawa salda f. emerytalnego /suma 2-5/
1	2	3	4	5	6
2014	3 406,5	-3 406,5	4 437,8	10 940,0	15 377,7
2015	7 400,5	-7 400,5	6 626,2	1 339,5	7 965,7
2016	7 941,7	-7 941,7	7 379,6	1 312,5	8 692,1
2017	9 380,3	-9 380,3	5 664,5	1 153,1	6 817,6

Źródło: MF, wartości w mln zł

Założono, że w wyniku wyboru połowa członków OFE zdecyduje się na pozostanie w OFE, natomiast druga połowa będzie gromadziła składki na subkoncie w ZUS. Założenie to

skutkuje zwiększeniem poziomu składki na ubezpieczenie emerytalne jaka będzie odprowadzana do FUS. Początkowo, tj. w roku 2014, efekt ten jest niższy od skutków zakładanych na kolejne lata, ponieważ zmiany wprowadzane niniejszą ustawą nie będą obowiązywały przez cały przyszły rok. Należy jednocześnie zaznaczyć, że zwiększenie przychodów ze składek z tytułu zmniejszenia składki odprowadzanej do OFE ma neutralne znaczenie dla przychodów FUS, ponieważ o taką samą kwotę zmniejszy się refundacja z tytułu przekazania składek do OFE.

W projekcie ustawy założono, że środki zgromadzone w OFE będą sukcesywnie przekazywane na subkonta w ZUS w ramach tzw. suwaka bezpieczeństwa. Z tego tytułu założono, że dochody te będą również powiększały dochody funduszu emerytalnego.

Dodatni wpływ na saldo FUS mają pożytki z przeniesionych aktywów z OFE do ZUS – m.in. odsetki i kapitał otrzymany w dniu wykupu obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa oraz obligacji komunalnych.

W tabeli przedstawiającej skutki wprowadzanych zmian koszty związane z wypłatą świadczeń emerytalnych zostały pominięte ze względu na ich niewielkie znaczenie w najbliższych latach. Należy przypomnieć, że większość osób starszych, które miały możliwość wyboru czy chcą zostać członkami OFE zdecydowała się oszczędzać tylko w ZUS. W związku z tym, ze względu na niewielką liczebność osób, które w najbliższych latach będą miały wypłacaną emeryturę w ramach drugiego filara, wydatki również niewiele się zmieniają. Ponadto, w przypadku tych osób, większy wpływ na wysokość emerytury ma wielkość kapitału początkowego niż fakt uczestnictwa w OFE. Osoby te najkrócej gromadziły oszczędności w kapitałowym filarze, przez co wypłaty z OFE są niewielkie. Dla przykładu w 2013 r. w okresie od stycznia do sierpnia łączny koszt wypłaty emerytur okresowych wynosił nieco powyżej 2 mln zł, podczas gdy wypłaty emerytur i rent w analogicznym okresie wynosiły ponad 109 mld zł. Średnia emerytura okresowa wynosiła poniżej 95zł miesięcznie.

Kolejnym ważnym efektem wprowadzenia zmian w systemie emerytalnym będzie skokowe obniżenie długu publicznego w 2014 r. i ograniczenie potrzeb pożyczkowych, a więc i poziomu długu publicznego w kolejnych latach. Wg szacunków Ministerstwa Finansów państwowy dług publiczny (metodologia krajowa) w 2014 r. obniży się o ok. 145,4 mld zł (8,4% PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (sektor *general government* wg metodologii UE) o ok. 158,2 mld zł (9,2% PKB) w stosunku do stanu, w

którym nie występowałyby efekty związane ze zmianami w systemie emerytalnym. Zmiany w systemie emerytalnym wpływać będą na obniżenie do 2017 roku państwowego długu publicznego o łączną kwotę ok. 216,6 mld zł (10,4% PKB), a długu sektora *general government* o 229,1 mld zł (11,0% PKB).

Skokowe obniżenie długu publicznego w 2014 r. będzie wynikało w największym stopniu z jednorazowego efektu umorzenia nabytych przez Ministra Finansów skarbowych papierów wartościowych. W latach 2014-17 zmiany w systemie emerytalnym będą oddziaływały na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych o dodatkowe 20-25 mld zł w każdym roku. Na obniżenie potrzeb pożyczkowych, a co za tym idzie również na poziom długu publicznego, wpływać będzie:

- obniżenie kosztów obsługi długu Skarbu Państwa,
- niższa kwota refundacji dla FUS z tytułu składki przekazywanej do OFE. Wynika to zarówno z ustanowienia wysokości składki przekazywanej do OFE na poziomie 2,92%, oraz z wprowadzenia możliwości wyboru uczestnictwa w OFE skutkującego niższą liczbą członków, których składka będzie przekazywana do OFE),
- niższa wartość środków przekazywanych z budżetu państwa do FUS w związku z wprowadzeniem mechanizmu „suwaka bezpieczeństwa”,
- wpływy do ZUS pożytków z tytułu innych niż skarbowe papiery wartościowe (SPW) aktywów przeniesionych z OFE do ZUS..

Umorzenie nabytych przez Ministra Finansów skarbowych papierów wartościowych oraz zmniejszenie potrzeb pożyczkowych wpłyną na zmniejszenie kosztów obsługi długu Skarbu Państwa od ok. 4,8 mld zł w 2014 r. do ok. 8,7 mld zł w 2017 r. w porównaniu ze stanem sprzed wprowadzenia zmian w systemie emerytalnym. Zmniejszenie kosztów obsługi długu wpływać będzie na zmniejszenie deficytu budżetowego, a więc i na poziom potrzeb pożyczkowych.

Obligacje komunalne w posiadaniu ZUS będą podlegały konsolidacji w ramach ewidencji długu publicznego, tak wg definicji krajowej jak i UE. Dodatkowo obligacje emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego będą podlegać konsolidacji w ramach ewidencji długu sektora *general government*. Obydwa elementy zostały uwzględnione w szacunku wpływu zmian w systemie emerytalnym na dług publiczny.

Wejście w życie ESA2010 we wrześniu 2014 r. będzie neutralne z punktu widzenia wpływu zmian w systemie emerytalnym na dług sektora *general government*. W przypadku wyniku sektora *general government* transakcja przejęcia aktywów w zamian za przyszłe zobowiązania emerytalne zarejestrowana zostanie, zgodnie z zasadami ESA'95, jako dochód (pozytywny wpływ na wynik). Wg zasad ESA2010 tego typu transakcje rejestruje się, co do zasady, w rachunkach finansowych, bez wpływu na wynik sektora².

Wg wstępnych opinii agencji ratingowych proponowane zmiany w systemie emerytalnym są neutralne z punktu widzenia oceny ryzyka kredytowego Polski (jako wypadkowa obniżenia długu publicznego i zwiększenia przyszłych zobowiązań emerytalnych FUS) z założeniem, że progi relacji długu do PKB zostaną odpowiednio dostosowane³, co zostało zaproponowane w zmianach ustawy o finansach publicznych.

Wpływ proponowanych zmian w systemie emerytalnym na dług publiczny i koszty obsługi długu Skarbu Państwa w latach 2014 – 2017.

	2014	2015	2016	2017
Wpływ na koszty obsługi długu Skarbu Państwa				
mld zł	-4,8	-5,9	-7,2	-8,7
%PKB	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4
Wpływ na państwowy dług publiczny				
mld zł	-145,4	-166,9	-191,4	-216,6
%PKB	-8,4	-9,1	-9,8	-10,4
Wpływ na dług sektora <i>general government</i>				
mld zł	-158,2	-179,6	-203,9	-229,1
%PKB	-9,2	-9,8	-10,4	-11,0

Źródło: Szacunki MF

Zaproponowane zmiany w obowiązkowym systemie emerytalnym nie mają wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego, wpływają jednak pozytywnie na wynik sektora finansów publicznych w związku z lepszym wynikiem FUS oraz niższymi kosztami obsługi długu Skarbu Państwa. Poniższa tabela prezentuje wpływ proponowanych zmian na wynik sektora finansów publicznych.

Wpływ proponowanych zmian w systemie emerytalnym na sektor finansów publicznych

	2014	2015	2016	2017
w mld zł	20,2	13,9	15,9	15,5
w %PKB	1,2	0,8	0,8	0,7

Źródło: Szacunki MF

² Dotychczas na forum Eurostatu nie uzgodniono w tym zakresie zapisów Podręcznika Deficytu i Długu Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych, a zatem nie są jeszcze znane szczegóły dotyczące rejestracji transakcji (moment rejestracji, wycena, itp.).

³ Pogląd taki został przedstawiony w komentarzach agencji Moody's z dnia 5 września 2013 r. oraz agencji Fitch z dnia 10 września 2013 r.

W warunkach roku 2014 r. podobny do uzyskanego efekt (tj. 20 mld zł) dałoby pozyskanie kwoty dodatkowych dochodów sektora finansów publicznych poprzez np. podniesienie stawek VAT (podstawowa 23% i obniżona 8%), które musiałyby wzrosnąć o ok. 4 punkty procentowe każda lub poprzez podniesienie obu stawek PIT o nieco ponad 3 punkty procentowe lub stawki podstawowej (18%) o blisko 3,5 punkty procentowe⁴.

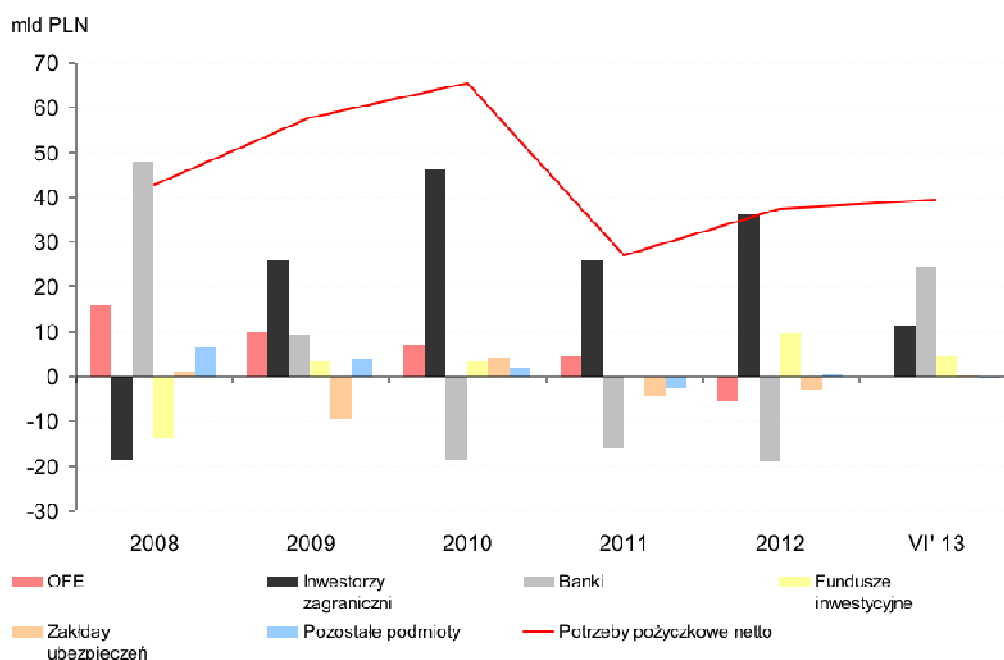
▪ **Wpływ zmian w systemie emerytalnym na rynek SPW:**

Proponowane zmiany w systemie emerytalnym będą miały wpływ na strukturę podmiotową zadłużenia w krajowych SPW. Jednorazowo na dzień przeniesienia części aktywów OFE do ZUS udział krajowego sektora pozabankowego w długi krajowym SP spadanie z 46% w połowie 2013 r. do ok. 31-33%, a udziały krajowego sektora bankowego i nierezydentów wzrosną odpowiednio do ok. 24-26% (z 20%) i 42-44% (z 34%). Umorzenie części długu krajowego wynikające z nabycia przez Ministra Finansów SPW wpłynie także na wzrost udziału długu nominowanego w walutach obcych z 30,6% na koniec czerwca 2013 r. do ok. 35-37%. Docelowo niższe potrzeby pożyczkowe oraz wynikające z tego mniejsze zapotrzebowanie na finansowanie zagraniczne przyczynią się do stopniowego zwiększania udziału inwestorów krajowych w rynku SPW oraz zmniejszania udziału długu zagranicznego w długi ogółem.

Fundusze emerytalne odegrały bardzo istotną rolę w rozwoju rynku SPW, szczególnie w początkowej fazie ich istnienia. Do roku 2008 przyrost inwestycji OFE w papiery skarbowe intensywnie wzrastał, w latach 2005-2008 OFE zwiększały swoje zaangażowanie w SPW o średnio 15,6 mld zł rocznie wg wartości nominalnej. W ostatnich latach fundusze emerytalne, mimo posiadania portfela SPW o największej wartości wśród inwestorów pozabankowych, nie były z punktu widzenia finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa znaczącym inwestorem netto. Począwszy od 2009 r. inwestycje OFE w SPW ulegały stopniowemu ograniczaniu.

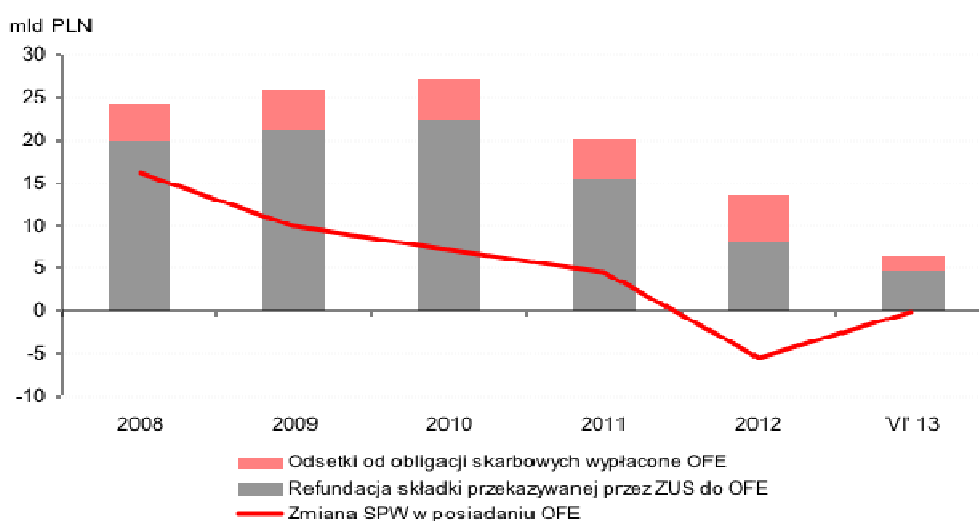
⁴ Skutki bezpośrednie – nie uwzględniają zmiany podstawy opodatkowania wynikającej z np. potencjalnego wzrostu szarej strefy gospodarki czy elastyczności cenowej popytu

Zmiany struktury podmiotowej krajowych SPW oraz wartość potrzeb pożyczkowych netto w latach 2008- 2013.



W ostatnich latach udział papierów skarbowych w aktywach OFE spadł poniżej 50%, co oznacza, że przekazując do OFE składki, które refundowane są przez SP z emisji długu – w coraz większym stopniu należy poszukiwać nabywców SPW wśród pozostałego grona inwestorów, w tym głównie inwestorów zagranicznych. W dłuższym terminie ograniczenie poziomu potrzeb pożyczkowych wynikające ze zmian w systemie emerytalnym powinno działać stabilizująco na rynek SPW.

Napływ środków do OFE z tytułu składki i odsetek od SPW a zmiana SPW w posiadaniu OFE w latach 2008-2013



Rosnąca rola inwestorów zagranicznych na polskim rynku SPW wynikała w części ze

znacznego poziomu potrzeb pożyczkowych, które zwiększane były przez konieczność refundowania ZUS składek przekazywanych do OFE i obsługi zaciąganego na ten cel długu. Jednocześnie rola OFE jako stabilizatora krajowego rynku SPW w przypadku ruchów kapitału zagranicznego w ostatnich latach była niejednoznaczna.

Zmiany portfela OFE i inwestorów zagranicznych w poszczególnych miesiącach od roku 2008 do I połowy 2013 r. przedstawia poniższa tabela.

Zmiany portfela OFE i inwestorów zagranicznych

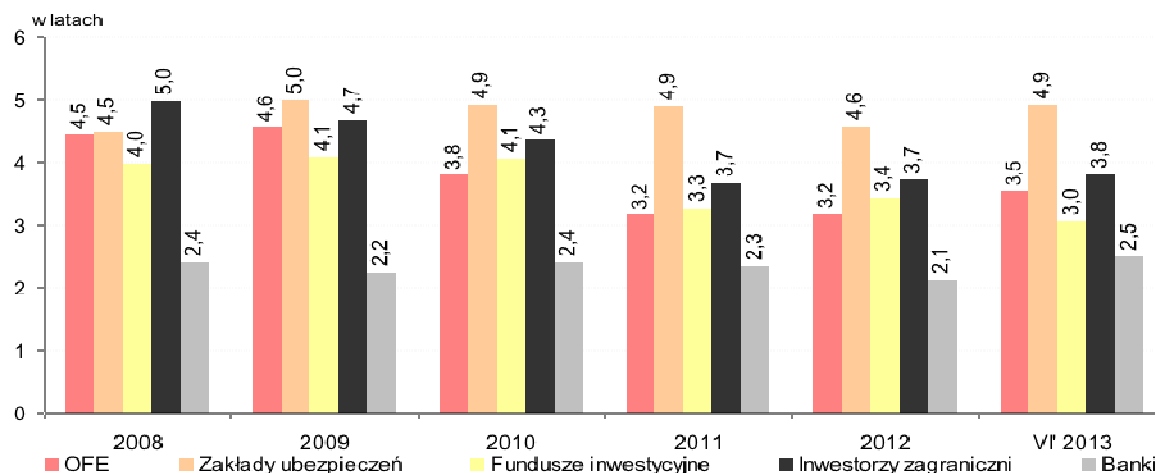
	Zmiana portfela SPW:		liczba obserwacji (miesiące)	%
	OFE	Inwestorzy zagraniczni		
1	+	+	28	42,4%
2	+	-	14	21,2%
3	-	+	20	30,3%
4	-	-	4	6,1%
Łącznie			66	100%

(+) oznacza wzrost wartości portfela w miesiącu, (-) oznacza spadek wartości portfela w miesiącu

Wynikające z opisanych zmian w systemie emerytalnym umorzenie nabytych przez Ministra Finansów SPW spowoduje spadek średniej zapadalności długu krajowego z ok. 4,4 roku do ok. 4,2. W dłuższej perspektywie czasowej ograniczenie potrzeb pożyczkowych powodować będzie ograniczenie podaży SPW, w tym najprawdopodobniej o krótszych okresach wykupu, a więc tych które nabywane są najchętniej przez banki i część inwestorów zagranicznych. Powodować to powinno stopniowy wzrost średniej zapadalności długu krajowego.

Portfel obligacji skarbowych w posiadaniu OFE posiadał jeden z niższych wskaźników ATR, będącego miarą ryzyka stopy procentowej, wśród nabywców SPW. W latach 2008-2013 wskaźnik ten kształtował się w przedziale 3,2–4,6 roku, przy porównaniu dla wszystkich krajowych SPW na poziomie 3,3–3,8. Niższe ATR miał portfel obligacji w posiadaniu banków krajowych, a zbliżony funduszy inwestycyjnych. Obligacje o najwyższej i stabilnej wartości wskaźnika ATR posiadały zakłady ubezpieczeń (4,6–5,0 roku w analizowanym okresie).

ATR rynkowych obligacji skarbowych w portfelach wybranych inwestorów w latach 2008-2013



Umorzenie nabytych przez Ministra Finansów SPW nie spowoduje zmian wskaźnika ATR, który pozostanie na poziomie zbliżonym do tego sprzed umorzenia i wyniesie ok. 3,4 roku. Będzie to oznaczało stabilizację ryzyka stopy procentowej.

Oprócz OFE do grona stabilnych pozabankowych inwestorów długoterminowych należą zakłady ubezpieczeń i fundusze inwestycyjne. Na koniec czerwca 2013 r. ich udział w krajowych SPW wynosił łącznie 17,5%. SPW stanowią ponad 30% aktywów zakładów ubezpieczeń i ponad 1/4 aktywów funduszy inwestycyjnych. Aktywa zarządzane przez pozabankowe instytucje ubezpieczeniowe systematycznie rosną. Od końca 2007 r. do końca marca 2013 r. aktywa zakładów ubezpieczeń wzrosły z 126,9 mld zł do 168,5 mld zł (wzrost o 32,8%), natomiast aktywa zarządzane przez fundusze inwestycyjne wzrosły z 133,8 mld zł do 166,2 mld zł (wzrost o 24,2%).

Wpływ zmian w funkcjonowaniu IKZE na finanse publiczne:

1. Skutek finansowy odliczenia

Wprowadzenie limitu kwotowego wpłat na IKZE, jednakowego dla wszystkich, w wysokości odpowiadającej 1,2 prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na dany rok określonego w ustawie budżetowej.

Przyjmując przykładowo kwotę prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na 2013 r., kwota ta wyniosłaby 4 455,60 zł (1,2 x 3 713,00 zł).

Obecnie limit wpłat w roku nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej równowartości 4% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla oszczędzającego za rok poprzedni, nie więcej jednak niż 4% kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe; tj. w roku 2013 - 4 231,20 zł.

Szacuje się, że wprowadzenie limitu kwotowego wpłat na IKZE, jednakowego dla wszystkich oszczędzających mogłoby spowodować obniżenie dochodów sektora finansów publicznych z tytułu ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych w maksymalnej kwocie: 0,3 mld zł w przypadku, gdy z odliczenia w pełnej wysokości skorzystałyby wszystkie osoby posiadające konto IKZE na dzień 31 grudnia 2012 r., tj. 496 821 osób.

1.	Przeciętne prognozowane miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej na 2013 r.	3 713,00 zł
2.	Możliwa kwota wpłaty na IKZE (dla roku 2013 r.) – 4% x 3 713,00 zł x 12 miesięcy	1 782,24 zł
3.	Limit proponowany na przykładzie 2013 r. (1,2 x 3 713,00 zł)	4 455,60 zł
4.	Różnica w kwocie wpłaty	2 673,36 zł
5.	Liczba osób posiadających konta IKZE na 31 grudnia 2012 r.	496 821
6.	Wzrost kwoty odliczenia (w.4 x w.5)	1 328 181 389 zł
7.	Skutek finansowy (w.6 x 24,4%)	324 076 259 zł

2. Skutek finansowy wprowadzenia zryczałtowanego podatku dochodowego w wysokości 10% przychodu (wypłat z IKZE)

Przyjmując założenie, że wszystkie osoby posiadające konto IKZE na dzień 31 grudnia 2012 r., tj. 496 821 osób dokonałyby wpłat na IKZE w kwocie 4 455,60 zł przez okres dziesięciu lat oraz zysk z inwestycji na poziomie 5% szacowane zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych wprowadzenia opodatkowania wypłat z IKZE zryczałtowanym podatkiem dochodowym w wysokości 10% przychodu wyniosłoby 1,9 mld zł. Powyższy skutek dotyczy wypłat i byłby rozłożony w czasie.

Okres oszczędzania	
1	2 213,6 mln zł
2	2 213,6 mln zł
3	2 213,6 mln zł
4	2 213,6 mln zł
5	2 213,6 mln zł
6	2 213,6 mln zł

7			2 213,6 mln zł
8			2 213,6 mln zł
9			2 213,6 mln zł
10			2 213,6 mln zł
RAZEM			22 136 mln zł
Zysk z inwestycji			5%
Wpłaty powiększone o zysk z inwestycji			23 243 mln zł
I.	Podatek wg stawki	18%	4 184 mln zł
II.	Proponowany zryczałtowany podatek	10%	2 324 mln zł
Skutek finansowy (I.-II.)			1 860 mln zł

Zaproponowane w projekcie ustawy zmiany w obszarze IKZE powodują zwiększenie ulgi podatkowej z tytułu wpłat na konto IKZE, co może nieznacznie wpłynąć na zmniejszenie bieżących dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu wpływów z PIT.

b) rynek pracy:

Projekt ustawy ma na celu obniżenie długu publicznego i kosztów jego obsługi, co przyszłości powinno zapobiec podwyżce podatków oraz wynikających stąd zagrożeń. Następstwem podwyższenia podatków byłoby zwiększenie klinu podatkowego, co spowodowałoby wzrost kosztów pracy, niechęć inwestorów do ponoszenia nakładów związanych z zatrudnieniem, a w konsekwencji spadek popytu na pracę oraz wzrost bezrobocia

c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczości, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw:

Podmiotami, które mogą zostać uznane za przedsiębiorstwa objęte przepisami projektowanej ustawy, są przede wszystkim otwarte fundusze emerytalne oraz zarządzające nimi PTE. Wprowadzenie w życie proponowanych zmian m.in. w zakresie polityki inwestycyjnej OFE, zniesienia minimalnej wymaganej stopy zwrotu oraz mechanizmu niedoboru spowoduje, że otwarte fundusze emerytalne zwiększą swoją konkurencyjność w zakresie inwestowania. Ponadto, każdy ubezpieczony, w tym także członek OFE będzie mógł zdecydować o dalszym przekazywaniu składki do OFE, co zwiększy konkurencyjność między poszczególnymi OFE.

Wprowadzane zmian w zakresie portfeli inwestycyjnych OFE nie powinny mieć istotnego wpływu na sytuację na Giełdzie Papierów Wartościowych. Umorzenie jednostek

rozrachunkowych odpowiadających 51,5% aktywów w portfelach OFE dotyczyć będzie bowiem skarbowych papierów wartościowych (SPW), a nie instrumentów udziałowych.

Jednocześnie nastąpi podwyższenie limitu lokat w instrumenty udziałowe oraz uwolnienie limitów inwestycyjnych w zakresie lokowania aktywów OFE. W portfelach inwestycyjnych OFE pozostaną zatem papiery wartościowe inne niż SPW. Oznacza to, że wprowadzane zmiany nie spowodują zmniejszenia środków ze strony OFE, które pozostaną znacznym inwestorem na GPW.

Nastąpi podwyższenie limitu lokat OFE w instrumenty udziałowe, do 75% od dnia 4 lutego 2014 r. Ponadto, od dnia 1 lipca 2014 r. nastąpi uwolnienie limitów inwestycyjnych w zakresie lokowania aktywów OFE oraz zniesienie wewnętrznego benchmarku. Dzięki wprowadzeniu powyższych zmian należy oczekiwać poprawy konkurencyjności OFE na GPW, a tym samym poprawy jakości inwestycji OFE w realną gospodarkę.

Z drugiej strony, niezależnie od tego, że brak skarbowych papierów wartościowych w portfelach OFE oraz uwolnienie ich polityki inwestycyjnej może wpłynąć na zwiększenie zmienności tych portfeli, nie powinno wpłynąć to na zwiększenie zmienności łącznego portfela aktywów w ramach II filara systemu emerytalnego. Wynikać to będzie z faktu, iż na łączny portfel w ramach II filara emerytalnego składają się zarówno akcje i inne instrumenty finansowe będące w portfelach OFE, jak i środki zaewidencjonowane na subkontach w ZUS.

Jednocześnie, stopniowe podwyższanie limitu lokat aktywów OFE w aktywa denominowane w walutach obcych, docelowo do 30% w 2016 r., również nie powinno mieć istotnego wpływu na rynek GPW. Rozłożenie podnoszenia przedmiotowego limitu na kilka lat zapobiegnie ewentualnemu znacznemu odpływowi kapitału OFE z rynku GPW w krótkim terminie. Dzięki temu powinna zostać utrzymana stabilna sytuacja na tym rynku.

d) sytuację i rozwój regionalny:

Wejście w życie ustawy nie spowoduje żadnych istotnych zmian w tej dziedzinie.

e) wpływ na sytuację gospodarstw domowych oraz wysokość emerytur:

Ubytek składki wynikający ze stworzenia OFE może być finansowany poprzez:

- wyższe podatki nałożone na obecne pokolenie,
- emisję dodatkowego długu, czyli przesunięcie kosztów tworzenia funduszy kapitałowych na późniejsze pokolenie podatników (wyższe podatki w przyszłości),

- cięcia wydatków publicznych,
- sprzedaż aktywów Skarbu Państwa (prywatyzacja).

Bez względu na to, jaki sposób finansowania kosztów OFE uznamy za najmniej szkodliwy, nie pozostanie on bez negatywnego wpływu na wzrost gospodarczy. Im wyższy udział OFE w systemie, tym wyższy poziom długu publicznego, a co się z tym wiąże większe prawdopodobieństwo podwyżki podatków w przyszłości. Końcowym efektem wyższych podatków zawsze jest niższy wzrost gospodarczy.

Ponadto, większość składki OFE wykorzystywana jest do zakupu obligacji, tworząc „jałowy” z punktu widzenia procesów gospodarczych obieg pieniądza: sektor publiczny zaciąga dług, by przekazać OFE środki, za które OFE kupuje ten zaciągnięty dług. Jedyny efekt tego obiegu to statystycznie wyższy poziom deficytu budżetowego (także z powodu płacenia odsetek od obligacji posiadanych przez OFE) i wyższy dług publiczny. W efekcie, ta część długu ma wyłącznie negatywny wpływ na wzrost gospodarczy, gdyż zwiększa premię za ryzyko zawartą w oprocentowaniu długu publicznego i kredytów bankowych dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych.

Obecne pokolenie będzie musiało ponieść negatywne skutki wprowadzenia systemu, w którym – kilkudziesięcioletnim w okresie przejściowym – płaci się podwójne koszty funkcjonowania systemu emerytalnego: finansowania bieżących emerytur i ufundowania kapitałowego filaru ubezpieczeń społecznych. W jakim stopniu dla kolejnych pokoleń koszt ten będzie miał formę wyższych podatków, mniejszych wydatków publicznych, czy wyższego długu publicznego, zależeć będzie od prowadzonej w przyszłości polityki gospodarczej.

Projekt ustawy ma na celu obniżenie budżetowych kosztów systemu emerytalnego, dzięki czemu nastąpi relatywny spadek długu publicznego i wzrost wiarygodności Polski, co obniży koszty kredytu i tym samym będzie miało pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy. W przyszłości powinno to zapobiec pogorszeniu sytuacji gospodarstw domowych wynikającemu ze wzrostu długu publicznego i kosztów jego obsługi, a w konsekwencji podwyżce podatków oraz wynikających stąd zagrożeń dla sytuacji gospodarczej i rynku pracy.

Zaproponowane zmiany w projekcie ustawy mają na celu:

- zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony wartości środków zgromadzonych w ofe w ostatnim okresie oszczędzania na emeryturę, stąd proponuje się:
- uruchomienie "suwaka bezpieczeństwa" - przekazywanie zgromadzonego w ofe kapitału

na fundusz emerytalny FUS i ewidencjonowanie na prowadzonym w ZUS subkoncie, na 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, co powinno zmniejszyć negatywne konsekwencje zawirowań rynkowych dla wysokości emerytur.

- przeniesienie 51,5% kapitału z ofe (części pochodzącej z obligacji) na subkonto w ZUS.
- dodatkowo proponuje się umożliwienie ubezpieczonym dokonania wyboru, czy chcą w dalszym ciągu przekazywać nową składkę do otwartych funduszy emerytalnych (w odniesieniu do przyszłych składek), czy też chcą tą składkę przekazywać na subkonto w ZUS.
- obniżenie poziomu składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych umożliwia takie zmiany w sposobie funkcjonowania funduszy, aby ich członkowie odnosili korzyści, jakie w długim okresie mogą generować rynki akcji i równocześnie byli dodatkowo (po uwzględnieniu suwaka bezpieczeństwa) zabezpieczeni przed ryzykiem istotnej utraty wartości kapitału emerytalnego w okresie bezpośrednio poprzedzającym osiągnięcie przez nich wieku emerytalnego.
- obniżenie o połowę maksymalnej wysokości opłaty od składki do poziomu 1,75 p.p.

W przypadku osoby, która rozpoczęła pracę 1 stycznia 1999 r. w wieku 25 lat i zarabia na poziomie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ma 42 letni okres składkowy i zdecydowała się pozostać w ofe, w efekcie jednorazowego spadku kapitału o 20% (przy utrzymującej się jednocześnie tendencji wzrostowej tego kapitału w pozostałych latach na poziomie 2% i stałym wzroście kapitału na subkoncie, tj. o 2% rocznie), emerytura z II filaru przy obecnych zasadach mogłaby być niższa o od 11 % do 13% w zależności od momentu wystąpienia powyższego spadku (w zależności czy spadek wartości kapitału nastąpił by 10 lat przed emeryturą, 5 lat przed emeryturą czy też rok przed emeryturą).

Zastosowanie suwaka bezpieczeństwa spowoduje, że spadek wartości tego świadczenia będzie już mniejszy i wyniesie odpowiednio od 1 % do 6% (spadek świadczenia będzie tym mniejszy im więcej transz środków zostanie wcześniej przekazane na subkonto w ZUS).

Ponadto gdyby osoba zdecydowała o powrocie do ZUS (dotyczy składek od 2014 r.), jej świadczenie z II filaru byłoby niższe o od 0,7% do 2,4% w sytuacji gdyby spadek stopy zwrotu ofe nastąpił odpowiednio 5 lat i 10 lat przed emeryturą, natomiast jej świadczenie dalej pozostałoby wyższe o 0,3% gdyby ten spadek stopy zwrotu wystąpił rok przed emeryturą.

Z punktu widzenia oszczędzających proponowane zmiany w obszarze IKZE:

- uniezależnienie kwoty wpłaconych składek w ramach dodatkowego ubezpieczenia emerytalnego na IKZE od poziomu wynagrodzenia spowoduje, że wszyscy oszczędzający będą mieli prawo do odprowadzenia tych składek maksymalnie w ustawowo ustalonej kwocie tj. kwocie odpowiadającej 1,2 – krotności przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok, określonego w ustawie budżetowej lub ustawie o prowizorium budżetowym lub w ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone. W efekcie wszyscy oszczędzający nabędą prawo do zmniejszenia podstawy opodatkowania w maksymalnie ustawowo ustalonej kwocie z tytułu opłacenia składek na dodatkowe ubezpieczenie emerytalne, tym samym zapłacą niższe podatki od dochodów,
- wprowadzenie zryczałtowanego podatku w stawce 10% przy wypłatach z IKZE, spowoduje zmniejszenie opodatkowania tych wypłat, co przyczyni się do zwiększenia poziomu zabezpieczenia emerytalnego,
- po wprowadzeniu zmian korzyść fiskalna dla osób mniej zarabiających, opłacających podatek w stawce 18% będzie zdecydowanie mniej odczuwalna niż w przypadku osób płacących stawkę 32%,

powinny skłonić do rozpoczęcia oszczędzania na IKZE, a tym samym w przyszłości poprawić poziom ich zabezpieczenia emerytalnego.